

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho del Trabajo



TESIS DOCTORAL

Administración y gestión participativa de la seguridad social

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Hugo Cifuentes Lillo

DIRECTOR:

Manuel, 1924-2003, dir Alonso Olea

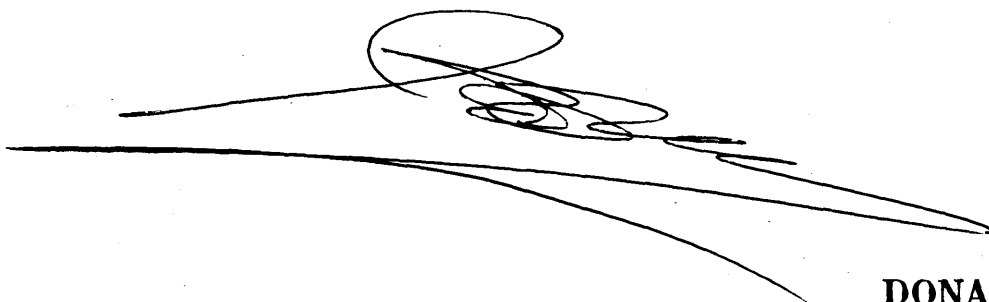
Madrid, 2015

TE 1888

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE de MADRID
FACULTAD de DERECHO
DEPARTAMENTO de DERECHO del TRABAJO

— Participación en la gestión

ADMINISTRACION Y GESTION PARTICIPADA
DE LA
SEGURIDAD SOCIAL



DONATIVO
PROF. DR. M. ALONSO OLEA



TESIS para optar al grado de
Doctor en Derecho, presentada
por HUGO CIFUENTES LILLO,
y dirigida por el Catedrático
D. MANUEL ALONSO OLEA.

MADRID, Diciembre de 1984.

A MIS PADRES

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi reconocimiento al Director del Departamento de Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense de Madrid, Catedrático D. MANUEL ALONSO OLEA, Director de la TESIS, cuyos consejos y oportunas correcciones, han hecho posible un mayor rigor y una más adecuada formulación de esta investigación. Extiendo mi agradecimiento a todos los miembros del Departamento de quienes directa o indirectamente he recibido una importante colaboración.

No puedo pasar por alto la gran ayuda prestada por la Oficina de Intercambios del Ministerio de Asuntos Exteriores, y especialmente la del Instituto de Cooperación Iberoamericana, que han facilitado y hecho fructífica mi estancia en España,

I N D I C E

- DEDICATORIA	II
- AGRADECIMIENTOS	III.
- INDICE	IV.
- INTRODUCCION	X
<u>CAPITULO PRIMERO: LA ORGANIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SU CONTENIDO Y LA PARTICIPACION</u>	1
1. LA SEGURIDAD SOCIAL, SU ADMINISTRACION Y GESTION	3
1.1 Administrar y gestionar, su importancia en la Seguridad Social	3
1.1.1. El sentido de los términos administrar y gestionar	4
1.1.2. Administración, gestión y entidades gestoras	6
1.2. Contenidos de la Seguridad Social	8
1.2.1. Concepto de la Seguridad Social	8
1.2.2. Fundamentos	9
1.2.3. Fines y objetivos	11
a) Prestaciones frente a estados de necesidad	
b) Redistribución de rentas	
c) Integración social	
1.2.4. Principios	12
a) Universalidad	
a.1) Universalidad subjetiva	
a.2) Universalidad objetiva	
b) Integralidad o suficiencia	
c) Unidad	
d) Solidaridad	
1.3. La Seguridad Social, actividad pública acometida por servicios públicos	17
1.3.1. El servicio público, una de las actividades públicas	18
- Actividades de policía	
- Actividades de fomento	
- Servicios públicos	

1.3.2. Concepto de servicio público	19
1.3.3. Características	20
1.3.4. Clasificación	21
1.3.5. El servicio público de la Seguridad Social	23
1.4. La Seguridad Social un deber del Estado	24
2. LOS MODELOS Y LOS SISTEMAS DE GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	28
2.1. Modelos de Seguridad Social	28
2.1.1. Modelo Bismarckiano	29
a) Rasgos característicos	
b) Desarrollo histórico	
2.1.2 Modelo Beveridgeano	32
a) Motivaciones que dan lugar al modelo	
b) Características	
2.1.3. Diferencias entre ambos modelos	34
2.1.4. Evolución y crisis de los modelos	36
2.2. Sistemas de administración y gestión	39
2.2.1. Administración por el Estado	43
a) Administración directa	
b) Administración indirecta	
2.2.2. Sistemas mixtos	45
a) Las empresas	
b) Las mutualidades	
c) Administración por representantes de los interesados	
d) Administración por los sindicatos	
3. PRINCIPIOS ORDENADORES DE LA ADMINISTRACION Y GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	49
3.1. Unidad	53
3.2. Descentralización y desconcentración	56
3.3. Control	57
3.4. Participación de los interesados	59
4. LA ADMINISTRACION Y GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	60
4.1. La Seguridad Social vive una crisis	60
4.2. Causas de la crisis	66

4.2.1. Causas externas	67
4.2.2. Causas internas	71
4.3. Vías posibles de solución	73
4.3.1. Racionalización del crecimiento institucional	76
4.3.2. Racionalización administrativa	78
NOTAS al Capítulo Primero	80

<u>CAPITULO SEGUNDO: LA PARTICIPACION SOCIAL</u>	101
--------------------------------------------------	-----

1. CONSIDERACIONES GENERALES	105
1.1. Participación y democracia	113
1.2. Concepto de participación y sus dificultades	118
1.3. Participación y eficacia	123
1.4. Participación e información	128
2. AREAS DE LA PARTICIPACION SOCIAL	132
2.1. Participación en la Administración pública	138
2.2 Participación en la empresa	143
2.2.a) El concepto de empresa y la participación	
2.2.b) El sindicato y la participación en la empresa	
2.2.c) Intensidad de la participación en la empresa	
2.3. Conexiones entre la participación en la Seguridad Social y la participación en la Administración pública en la empresa	156
3.FORMAS DE PARTICIPACION SOCIAL	157
3.1. Participación directa e indirecta	160
3.2. Participación interna y externa	162
4. INTENSIDAD Y GRADOS DE LA PARTICIPACION SOCIAL	167
4.1. Composición e integración del órgano participativo	171
4.2. Participación y autogestión	174
4.3. Participación y cogestión	178

4.4. Participación, control y consulta	184
5. DETERMINACION DE LOS SECTORES CON DERECHO A PARTICIPAR Y SU REPRESENTACION	191
5.1. Los interesados, beneficiarios y usuarios	193
5.2. Tendencias en materias de representación	199
5.3. Las asociaciones más representativas	205
NOTAS al Capitulo Segundo	214

CAPITULO TERCERO: LA ADMINISTRACION Y GESTION
PARTICIPADA EN LA SEGURIDAD SOCIAL 238

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL MODELO Y SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA	242
1.1. El modelo y su evolución	242
1.2. El rol del Estado y los particulares	250
1.3. Organización de la acción protectora	254
a) Ambito personal de protección	
b) Ambito objetivo de protección	
c) Intensidad de la protección	
1.4. Regímenes de Seguridad Social	259
a) Régimen general	
b) Regímenes especiales	
1.5. Estructura y régimen financiero	262
Financiación por cuotas	
Aportaciones presupuestarias	
1.6. Planteamiento constitucional de la Seguridad Social	265
a) Nivel público básico	
b) Nivel complementario profesional	
c) Nivel complementario libre	
2. ADMINISTRACION Y GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	276
2.1. Fundamentos y antecedentes del RDLGI	277
2.2. Los principios de administración y gestión en el RDLGI	263
a) Publicación	
b) Unidad	
c) Descentralización	

d) Control	
e) Participación de los interesados	
2.3. Entidades Gestoras	287
a) Instituto Nacional de Seguridad Social	
b) Instituto Nacional de la Salud	
c) Instituto Nacional de Servicios Sociales	
2.4. Organismos autónomos	296
a) Administración Institucional de la Sanidad Nacional	
b) Instituto Nacional de Asistencia Social	
c) Instituto Nacional del Empleo	
d) Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo	
2.5. Servicios Comunes	300
a) Gerencia de Informática	
b) Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social	
c) Tesorería General de la Seguridad Social	
2.6. Colaboración en la gestión	304
a) Mutuas Patronales	
b) Colaboración de las empresas	
c) Organizaciones colegiales sanitarias	
d) Los conciertos	
3. LA PARTICIPACION EN LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA	309
3.1. Los orígenes de la participación social	311
3.2. El RDLGI y la participación	314
3.2.1. Composición e integración de los órganos participativos	319
a) Formas de participación	
a.1) Participación indirecta	
a.2) Participación interna	
b) Intensidad de la participación	
3.2.3. Representación de los sectores con derecho a participar	332
3.3. La participación en la Constitución de 1978	336

3.4. Ideas finales en torno a la participación	
en el sistema español	342
NOTAS al Capítulo Tercero	346
CONCLUSIONES	368
BIBLIOGRAFIA	383

I N T R O D U C C I O N

Entre la Seguridad Social y el fenómeno de la participación existen importantes vinculaciones, traducidas, normalmente, en la incorporación de representantes de los beneficiarios en órganos de los entes encargados de la administración y gestión del sistema, con el fin de compartir, restringir o asumir el poder de decisión que ha sido reservado a esas entidades.

Estas relaciones obedecen bien a objetivos propios o internos de la Institución, bien a otros, de mayor amplitud, que se conectan con la forma de estructurar la vida en comunidad, y especialmente, al modo de organizar las actividades económicas y sociales.

La puesta en práctica de la función protectora -objetivo principal de la Seguridad Social-, requiere de un soporte organizativo que administre y gestione todas las acciones propias del aseguramiento social. Este soporte, factor esencial para la efectividad de la Seguridad Social, está constituido por las entidades gestoras, órganos publicados, relativamente autónomos del Estado, con los cuales colaboran los particulares (empresas, sindicatos, mutualidades, etc.) sin que medie en su actuación ánimo de lucro.

Los organismos gestores para el mejor cumplimiento de sus tareas deben ajustar su actividad a criterios que permitan que la concesión de las prestaciones sea hecha

con la mayor rapidez, al mayor número de beneficiarios, al menor coste y cuidando las relaciones humanas(1).

Entre los principios que sirven a la realización eficaz de estos objetivos se encuentran los de unidad, descentralización, control y participación de los interesados. Con lo cual, desde el punto de vista de la institución gestora, la intervención de representantes de los beneficiarios en ella obedece a motivaciones técnicas y de política organizativa.

La participación, que constituye una realidad o cuando menos una aspiración o hito de referencia para buena parte del mundo contemporáneo(2), observada desde una perspectiva externa y más general que la ofrecida por la administración y gestión de la Seguridad Social, tiene como características fundantes, entre otras:

- Ser un fenómeno estrechamente vinculado con la democracia y los deseos de profundizarla más allá de su expresión a través de los mecanismos electoral y representativo de los entes políticos. Mediante su instauración se intenta introducir principios democratizadores en otras áreas del quehacer social: la empresa, la Seguridad Social, la vida vecinal, las universidades, la escuela, etc.

- Constituir un valioso instrumento para romper con la tradicional división entre gobernantes y gobernados, dirigentes y dirigidos, separación propia del liberalismo clásico e impropia para Estados como los actuales, que decididamente operan en múltiples y complejas relaciones sociales.

- Ser un mecanismo que trata que los grupos de presión o interés -generalmente los más organizados y con mayor poder de influencia-, intervengan abierta y responsablemente

en la generación de las decisiones de las actividades que les afectan más directamente.

- Ordenarse como un medio, que adecuadamente articula-, do, facilita la solución de conflictos parciales o sectoriales que evitan o previenen confrontaciones más profundas o a un nivel más general. La toma en consideración de al menos la opinión de los representantes de los beneficiarios en la selección de medidas que resuelven dificultades propias de la actividad, contribuye a concitar grados de adhesión social que aminoran las presiones externas sobre la actividad de que se trate.

- Sirve a la armonización de las ofertas de servicios y prestaciones a las demandas de los usuarios, especialmente en funciones complejas y burocratizadas que provocan, entre otros efectos, un distanciamiento entre las necesidades de los beneficiarios y las respuestas de los servicios. La introducción de la participación se convierte así, en una herramienta importante para la eficacia de la actividad.

Estas dos últimas características, claramente tecnocráticas, no se oponen a la visión democrática de la participación, más bien la complementan, de manera que adecuadamente coordinadas al momento de implementar un sistema de intervención social, contribuyen a la consecución de los fines generales (vinculados con la democracia social) y particulares (en relación con la actividad en que se inserta) que se le asignan.

Entendemos el fenómeno de la participación, en una primera aproximación, con intervención colectiva de sujetos organizados en torno a un objetivo común en órganos institu-

cionalizados de una actividad determinada, con el objeto de influir en grado de intensidad variable y a precisar en cada caso, en el proceso generador de las decisiones de dicha actividad.

La participación es un fenómeno que no sólo se circunscribe a ámbitos determinados del quehacer social, sino que hoy también se inserta en contextos más amplios. Es así, como a través de mecanismos formales -Consejos Económico Sociales- o informales -Acuerdos o "concertaciones" (por ejemplo; el Acuerdo Nacional de Empleo ANE y el reciente Acuerdo Económico y Social AES en España)(3)-, las partes sociales (generalmente sindicatos y asociaciones patronales) contribuyen con la Administración en la planificación y programación de las actividades vinculadas con el bienestar económico y social de la comunidad. La eficacia de la participación depende, en parte, de la coordinación que existan entre ambos niveles de intervención social.

Desde hace décadas la Seguridad Social -al igual que la empresa- se ha constituido en ámbitos donde el fenómeno de la participación encuentra mayor implantación, tanto por una exigencia de los sectores interesados, como por una decisión de los gobernantes. Sin embargo, esta realidad no significa, ni con mucho, que exista claridad en torno al contenido, tipos, grados, intensidad, forma de representación de los interesados, etc. En general, adolece de una "considerable ambigüedad conceptual e ideológica"(4), confusión que se acrecienta "cuando se trata de concretar la efectividad práctica de dichos principios, su alcance y contenido..."(5). De estas dificultades, no menospreciables, provienen la mayoría de las críticas que se hacen a la introducción de la participación en las instituciones de gestión. Por ello, frente a cualquier intento de reforma de la Seguridad

Social, principalmente de su administración y gestión, resulta de toda relevancia replantearse el sentido y forma de implementación de la participación, ya que de su contenido y cauces depende en gran medida su eficacia.

Estas cuestiones son vigentes y de actualidad en las propuestas de reforma del sistema español, donde la intervención de los beneficiarios en la administración y gestión se introduce -con relativa firmeza, pero de modo incompleto- a partir de los años cincuenta. En España, la discusión se centra en como adecuar el sistema a las nuevas circunstancias que ha impuesto la crisis económica, conservando al menos, su actual nivel de desarrollo y considerando las proposiciones de la Constitución de 1978 que, dentro del marco de un Estado democrático y social, ordena establecer un sistema de Seguridad Social pública, con distintos niveles de protección, en alguno de los cuales se considere un cierto grado de intervención de los particulares y de participación de los interesados(6).

Para nosotros, interesados en la Seguridad Social, el tema resulta de toda importancia, si consideramos que Chile -Iberoamérica en general-, está abocada o espera iniciar procesos de restauración o consolidación de sus sistemas democráticos, en cuyo contexto se realizan esfuerzos por acomodar las actividades económico-sociales -entre ellas la nuestra- a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales. Se aspira a construir Estados de carácter democrático, pluralistas y sociales, en que la participación se profundice y alcance a actividades como la Seguridad Social. Por ello tiene relevancia reflexionar sobre las relaciones entre ambas materias desde la perspectiva del Derecho de la Seguridad Social, aunque no

aislando o aislándose en él, sino conectando esta rama del derecho con aquellas otras en que el tema de la participación tiene importancia igual y aún superior: el Derecho Político, el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo. Relevancia que viene relacionada con nuestra preocupación por las materias de administración y gestión de la Seguridad Social. De cuya adecuada estructuración depende, en parte la eficacia de la institución, ya que "un buen sistema teórico de seguridad social con una gestión deficiente es, desde luego, un sistema insatisfactorio de protección, mientras que una gestión ágil y rigurosamente instrumental contribuye a mejorar de modo sensible las limitaciones de cualquier sistema nacional"(7).

Dos motivos más de interés, en relación con el sistema español tiene para nosotros este estudio: las similitudes que en muchos aspectos presenta el sistema chileno con el español y la atención y esperanza con que se observa en América Latina el proceso de democratización y modernización de las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, que aquí se vive.

La línea de tendencia en la Seguridad Social es a generalizar y universalizar su campo de aplicación, cuando menos en un nivel básico, y en materia de administración y gestión -acorde con lo anterior-, la tendencia es a que se realice por entidades autónomas del Estado, con colaboración de los particulares y con participación de los interesados. Esta participación necesaria en nuestro entender, se estructura introduciendo a diversos niveles de los entes gestores, órganos participativos y/o creando cuerpos institucionalizados a un nivel diferente, como pueden ser un Consejo Nacional de la Seguridad Social,

o una Sección en el Consejo Económico y Social, en el cual o en los cuales se incorporaran representantes de los sectores interesados con el fin de que intervengan, en grados de intensidad variable en la generación de las decisiones administrativas y gestoras.

La eficacia de la participación en relación con la democracia, y especialmente con la institución, depende en nuestro entender, no sólo del nivel o rango que tenga el órgano de participación sino que prioritariamente, del contenido que se le asigne y de los cauces participatorios que se consideren pertinentes.

En definitiva, la importancia de un sistema de participación depende de:

- las materias que se sometan a la consideración del órgano participativo,

- la influencia que las decisiones adoptadas por los órganos tengan frente a las instancias de línea estrictamente ejecutiva, y especialmente ante la Administración encargada de la tutela del sistema,

- la composición del órgano participativo y,

- la forma como se organice la representación de los interesados.

De la conjugación de estos factores depende la validez y la mayor o menor profundidad de un determinado esquema de participación en la Seguridad Social.

En esta tesis, con un método descriptivo y analítico, se intentará determinar la importancia que la participación social presenta para una mejor y más eficaz administración y gestión de la Seguridad Social, y precisar a la vez, cuales son

las formas y contenidos más adecuados que debe reunir para ese cometido.

La consecución de estos objetivos hacen necesario que atendamos a otras materias, algunas de las cuales no se vinculan directamente con ellos, pero que son útiles para una mejor comprensión de lo que entendemos por Seguridad Social, participación y sus relaciones, en el marco de un Estado democrático y social.

Así, hemos considerado que el tratamiento del tema requiere que se precise en líneas generales lo que es la Seguridad Social, su administración y gestión y lo que es la participación, su contenido y formas de articulación, verificando en todo momento las conexiones que entre ambas se dan. Todo este proceso analítico, realizado a nivel teórico, necesita de una constatación empírica, para ello se recurrirá al sistema español de Seguridad Social. Esto no quita, que para en determinados casos se recurra a algunas experiencias concretas que sirvan a efectos demostrativos de una afirmación.

La tesis, inserta en el marco del Derecho de la Seguridad Social tiene como fuentes las obras, ensayos, monografías y artículos españoles escritos en los últimos años, aunque en ocasiones y respecto a puntos específicos nos valdremos de obras extranjeras.

Esquemáticamente, la tesis, está dividida en tres Capítulos más las obligadas Conclusiones. En el Capítulo Primero nos centraremos sobre la Seguridad Social y su administración y gestión, intentando describir lo que es la institución, sus fundamentos, principios y objetivos, su carácter de actividad pública acometida por el Estado, los modelos y sistemas

de organizar y concretar la protección, el sentido de la administración y gestión para la Seguridad Social, los criterios orientadores de la acción de las entidades encargadas de hacer efectivo el Sistema, y el lugar y papel que tienen y cumple la participación de los interesados en la Seguridad Social. Por último, veremos las actuales dificultades, tanto internas como externas que afectan a los sistemas, sus posibilidades futuras y la forma como la administración y gestión participada puede contribuir al relanzamiento de la Seguridad Social.

El Capítulo Segundo estará íntegramente dedicado a la participación social. Fijaremos su concepto, fundamentos, objetivos, sus principales problemas y sus relaciones con el concepto de democracia. A continuación verificaremos los sectores o actividades -conectados con la Seguridad Social- en que se ha desarrollado (la empresa y la Administración pública en general), y el modo en que en ellas se ha instaurado. La segunda parte del Capítulo estará destinada a analizar las formas, intensidad, grados y modo de determinar los sectores con derecho a participar y su representación, Atendiendo, especialmente al contenido y cauces de la intervención social.

El Capítulo Tercero estará destinado a analizar el sistema español de Seguridad Social. Primeramente desarrollaremos unas consideraciones generales sobre el modelo y sistema nacional, para luego estudiar la estructura vigente de administración y gestión, y en la tercera y última parte, describiremos críticamente la regulación actual de la participación de los interesados en el esquema español y sus posibilidades futuras, especialmente a partir de los postulados de la Constitución de 1978. Todo ello teniendo presente lo expuesto en el Capítulo Segundo.

N O T A S

- (1) SAGARDOY BOENGOECHEA: "La organización democrática de la Seguridad Social". RISS. Nº3, Madrid, 1977, pág.790.
- (2) BOENINGER, E.: "Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo". C.E.D. Doc. de trabajo. Nº 16, Santiago - Chile, 1984, pág.5.
- (3) Acuerdos de fecha junio de 1981 y octubre de 1984, respectivamente
- (4) VILLA GIL: "La participación social en la gestión". Rev. Papeles de Economía Española. Nº12/13, Madrid, Nov. de 1982, pág.198.
- (5) PENDAS DIAZ: "Organización administrativa de la gestión de la Seguridad Social". TESIS. Serv. de Public. Univers. Complutense, Madrid, 1983, pág.54.
- (6) Entre los objetivos a alcanzar por un programa de racionalización y mejora de la Seguridad Social española, para FUENTES QUINTANA, BAREA TEJEIRO, GONZALO GONZALEZ y GARCIA de BLAS, figura la ampliación del contenido y cauces de la participación social en la gestión, "... que los beneficiarios y administrados participen en la elección de los servicios prestados por la Seguridad Social y que con sus propuestas ayuden a mejorar el funcionamiento y el trato dado a los usuarios". "Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española". Rev. Papeles de Econom. Española. Nº 12/13. Madrid, 1982, pág.84.
- (7) VILLA GIL y DESDENTADO BONETE: "Manual de Derecho de la Seguridad Social". Aranzadi, Pamplona, 1979. pág.641.

CAPITULO PRIMERO:

LA ORGANIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL,
SU CONTENIDO Y LA PARTICIPACION

En este Capítulo intentaremos reconocer el estado actual de la Seguridad Social y su Administración y gestión. Consideramos pertinente partir la investigación por un estudio general de la institución, para precisar con mayor fundamento la función que en ella tiene la administración y la gestión. Deteniéndonos en lo que ésta última es, señalando sus características principales, determinando el lugar y motivaciones que la participación social tiene en la gestión y, en definitiva en la Seguridad Social.

Para el desarrollo de lo propuesto seguiremos el siguiente orden:

En primer lugar nos referiremos a lo que significa administrar y gestionar, para, inmediatamente, vincular a ésta con el contenido que asignamos a la Seguridad Social, su carácter de servicio público y el rol que el Estado juega en relación con ella.

Enseguida, analizaremos los Modelos y Sistemas de Seguridad Social, explicando lo que son cada uno y sus diferencias, tratando de precisar: los rasgos propios, desarrollo histórico y crisis de los modelos existentes. En cuanto a los sistemas, distinguiremos entre las dos formas más usadas en la actualidad para organizar la prestación de la acción protectora: sistemas estatales y mixtos, y las variantes que en esto se dan.

La tercera parte del Capítulo, la destinaremos a investigar los criterios o principios que hoy se consideran como adecuados para una más correcta administración y gestión de la actividad y que se aplican con mayor o menor intensidad en la mayoría de los sistemas nacionales, entre estos criterios

figura la participación de los beneficiarios.

En el cuarto y último punto, nos referiremos a la crisis de la Seguridad Social, los problemas por los que atraviesa, sus causas y las vías posibles para su relanzamiento, centrándonos, a parte de describir los factores de la crisis, en las formas que se preveen como adecuadas para organizar la gestión en el futuro, verificando cual es el lugar que en ella se asigna a la participación social.

1. LA SEGURIDAD SOCIAL, SU ADMINISTRACION Y GESTION

1.1. Administrar y gestionar, su importancia en la Seguridad Social

La Seguridad Social para ser efectiva, para ver cumplidos sus objetivos requiere de una determinada organización administrativa y gestora (1). En sus formulaciones positivas concretas la Seguridad Social sólo adquiere sentido con su aplicación, con la atribución de las prestaciones establecidas frente a las contingencias o situaciones de necesidad en que se encuentran los beneficiarios. La aplicación comporta actividad de personas, o, al menos de ciertos órganos conocidos como entes o entidades gestoras. Sin estos -que se constituyen con criterios variables en cuanto a su número y naturaleza jurídica- ningún sistema puede llegar a funcionar, "con la particularidad de que un buen sistema teórico de seguridad social con una gestión deficiente es, desde luego, un sistema insatisfactorio de protección, mientras que una gestión ágil y rigurosamente instrumental contribuye a mejorar de modo sensible las limita-

ciones de cualquier sistema nacional"(2). Por ello, "una prestación dada a destiempo, una prestación concedida con retraso, una asistencia sanitaria no otorgada en el tiempo preciso, una afiliación o inscripción mal hecha o una recaudación por procedimientos molestos", son factores determinantes para que un sistema de Seguridad Social de óptimo contenido, "no sea apreciado por los beneficiarios y sean más costosas para la sociedad que la sostiene" (3). Estas disfunciones están relacionadas con la estructura de administración y gestión que se adopte, de ahí su importancia. Los usuarios perciben más cercano y por tanto más suyo, un sistema de Seguridad Social, en la medida que su gestión y administración son eficientes.

Muchos de los problemas que afectan a la institución residen en su estructura administrativa y gestora. Cuestión que se ha puesto de relieve en los actuales tiempos de "crisis de la Seguridad Social", ya que se espera que la racionalización y mejora del aparato organizativo -junto con otras medidas vinculadas a la acción protectora y a la financiación- contribuyen a relanzar a la Seguridad Social hacia una nueva etapa histórica.

1.1.1. El sentido de los términos administrar y gestionar

La Seguridad Social se concreta por medio de la actividad gestionadora y administradora que llevan a cabo los órganos gestores; estos vocablos no son sinónimos; la distinción entre ellos es relevante por las actividades diversas aunque conexas que implican.

El Diccionario de la Lengua Española dice que el vocablo gestión -del latín gestion-onis- se refiere a la

acción y efecto de gestionar o administrar, con lo cual, en lo nuestro no nos es de mucha ayuda. MARTIN VALVERDE indica que el "término gestión apunta a la idea de actividad instrumental dirigida a la consecución de un fin preestablecido" (4).

La gestión tiene un sentido más amplio que la administración, es considerada como una función social y política (5). PENDAS DIAZ sostiene que la palabra gestión puede entenderse en dos acepciones: objetiva y subjetiva, es decir, como actividad encaminada a realizar las diligencias conducentes al logro de un negocio cualquiera, o bien, por traslación, el órgano, único y plural, encargado de llevar a la práctica esa tarea (6).

Administrar, del latín ad-ministrare que significa servir, o ad-manus-trahere que alude a la idea de manejo o gestión- en un sentido vulgar significa gestionar negocios propios o ajenos, en tanto que, de manera más rigurosa, puede ser entendida como una función de la gestión siempre subordinada -que tiene por objeto cumplir lo más exactamente los actos que han sido previstos.

Las actividades de gestión -funciones encaminadas a la consecución de un fin preestablecido- requieren necesariamente, como es lógico, un soporte orgánico, un aparato de medios personales y materiales, en suma una organización; el ente gestor (que a partir de cierto grado de magnitud y complejidad engendra a su vez nuevas funciones), en este sentido la administración es el "conjunto de actos que hacen posible el funcionamiento interno de la organización; los actos de administración se agotan, pues, en la propia entidad gestora y no trascienden fuera de la misma". La administración, que es una función técnica, requiere pericia y capacidad de aproximación

hacia los beneficiarios para poder servirles útilmente (7).

Esta diferenciación, en la Seguridad Social, tiene importancia analítica, ya que permite distinguir entre los problemas de la gestión, aquellos originados en deficiencias administrativas y los que provienen de factores externos como: inadecuada configuración de las entidades gestoras, o un defectuoso diseño de los procedimientos a través de los cuales se reconocen y se hacen efectivas las prestaciones. Pero, por encima de estas distinciones está la idea de que ambos términos son indisociables, "ya que se entrelazan como momentos diferentes de la misma actividad de distribución de pensiones" (8).

Así, hablar de gestión y administración de la Seguridad Social es referirse, "ora al conjunto de operaciones o labores propias de los verbos gestionar y administrar dicha institución, ya al sujeto o sujetos activos de ese complejo operativo, personificado en la Entidad o Entidades Gestoras" (9).

1.1.2. Administración, gestión y entidades gestoras

La gestión de la Seguridad Social se refiere "al conjunto de actos realizados para la aplicación o puesta en práctica de la legislación o sistema de Seguridad Social". La gestión permite "el desarrollo de las actividades de distribución de prestaciones que constituyen la razón de ser de la misma, o más brevemente, la puesta en práctica de la acción protectora", y que en los países en que el modelo imperante es el profesional, "el circuito de la financiación se introduce de alguna manera en el cuadro de las actividades de gestión" (10).

Siendo la finalidad de la gestión y administración de la Seguridad Social hacer práctico el derecho de las prestaciones, los objetivos que persiguen las entidades gestoras son: otorgar las prestaciones, recaudar las cotizaciones (esto, si el sistema es profesional y se tiene encargada la recaudación a una o más entidades gestoras), mantener adecuadamente informados a los beneficiarios de sus derechos y obligaciones, etc. Para el cumplimiento de estos y otros objetivos secundarios, pero útiles a la tarea de administrar y gestionar —recaudar con procedimientos rigurosos; hacer cercana la institución a los usuarios; agilidad tanto en la calificación del derecho a prestación como su otorgamiento, etc.— los órganos gestores deben ajustar su actuación a unos principios relativamente independientes, del modelo inspirador y del sistema adoptado en cada ordenamiento jurídico. Estos principios son: gestión publicada, coordinación, descentralización o desconcentración territorial, control de la gestión financiera y administrativa, y participación de los interesados.

Decimos que estos principios (a los que nos referiremos con detalle más adelante), son independientes del modelo y sistema de Seguridad Social adoptado, porque, si bien es posible señalar como reglas generales de actuación común a las entidades gestoras las indicadas como principios, las formas de configurar estos órganos, para que cumplan la función política, social y económica que tienen encomendada, es muy variada. En esto influyen diversos factores que se entremezclan: la estructura política y económica del Estado; si un país opta por un sistema político y económico de inspiración liberal-capitalista, el sistema preferido tenderá a ser uno en que la iniciativa pri-

vada tenga el rol predominante; en tanto que en una sociedad socialista colectivista, el esquema elegido será uno de dirección y ejecución estatal. También influyen factores como la tradición, formada a través de instituciones ya existentes o en preparación, análogas a la Seguridad Social. Al operar en forma conjunta los elementos señalados surgen sistemas heterogéneos de entidades gestoras.

Al hacer el análisis de las estructuras organizativas siempre estarán presentes las tensiones entre: publicación-privatización, centralización-descentralización, unidad-pluralidad, autoadministración-heteroadministración, y administración burocrático-democrática. En fin, a la hora de estudiar la administración surgen dos cuestiones, a saber quien debe realizar la gestión y como debe organizarse y ejecutarse (11).

1.2. Contenidos de la Seguridad Social

La orientación de la gestión de la Seguridad Social y la inserción de la participación social como uno de sus principios, viene dada por el contenido que se asigne a la institución. Por ello, antes de seguir ahondando en su estudio y con el fin de facilitar la comprensión de las tensiones presentes en la administración y gestión, nos referiremos, de manera general y con carácter operativo al concepto, fundamentos, fines, objetivos y principios de la Seguridad Social.

1.2.1. Concepto de Seguridad Social

El objeto de una definición es conocer con claridad todos los contornos que en lo teórico y en lo concreto puede tener una "figura". Las diversas definiciones existentes, se acostumbra agruparlas, dependiendo del contenido que se asigne

a la Seguridad Social, en amplias y restringidas.

En un sentido amplio -constituye la corriente mayoritaria en la doctrina- y siguiendo a BEVERIDGE, se puede decir que "la Seguridad Social tiene por objeto abolir el estado de necesidad, asegurando a cada ciudadano en todo tiempo, una entrada suficiente para hacer frente a sus responsabilidades" (12). Desde una perspectiva restrictiva, la Seguridad Social sería un mecanismo de protección de las clases trabajadoras, a través de las estructuras mismas de previsión y de los seguros sociales. En este sentido, generalmente se asimila la Seguridad Social a seguros sociales y previsión social (13).

En el marco de nuestro trabajo y con relación con el objeto de estudio, nos alineamos en torno a una concepción amplia, es decir, entendiendo la Seguridad Social como una función de interés público que tiene por objeto abolir los estados de necesidad de todas las personas y los grupos con un sistema de financiación de carácter contributivo y presupuestario a la vez.

1.2.2. Fundamentos de la Seguridad Social

El fundamento último de la Seguridad Social se ubica en la obligación de cada persona de vivir dignamente y en el derecho a una vida bella. Las contingencias sociales deben ser protegidas, porque de otra manera y en última instancia, lo que está en juego es el derecho a la vida. La Seguridad Social encuentra su "fundamento en la existencia de una obligación y un derecho a vivir en forma digna, lo que vale en forma idéntica para todo ser humano" (14), o dicho en otros térmi-

nos, se sustenta en la "aspiración humana a verse libre de la necesidad económica" (15).

Para PEREZ LEÑERO, la Seguridad Social se fundamenta en un deber social que se corresponde a un derecho social, constituyéndose en una garantía individual y social contra la miseria. Se basa, sustancialmente, en fundamentos económicos, sería un conjunto de medios técnicos que garantizan la eficacia de la seguridad individual y colectiva (16).

De esta manera, se dice, la Seguridad Social se encuentra en la línea de la democracia social, en cuanto permite la concreción de los derechos sociales, ampliándose el ámbito de la democracia, al hacer efectivo el principio de la igualdad (17). Todo avance en materia democrática -se sigue diciendo en la misma línea- debe tener su reflejo económico-social y, específicamente, en la Seguridad Social, que no sólo debe corregir las deficiencias económicas hijas de las sociedades industrializadas, sino que tiene que ser correctora de las deficiencias en el acceso a los bienes materiales y espirituales a que toda persona tiene derecho. Como indica SAGARDOY BENGOCHEA, "resulta impensable la instauración de un sistema político democrático sin una Seguridad Social orientada e impregnada de los mismos principios en cuanto a sus objetivos, gestión, prestaciones y financiación, La Seguridad Social es el presupuesto y la estructura sociales del Estado moderno, por lo que no puede haber disociación entre objetivos políticos, económicos y sociales ..." (18).

1.2.3. Fines y objetivos

En un sentido amplio, los fines de la Seguridad Social se centran en torno a hacer posible la vida digna de las personas, a lograr que los individuos se vean libres de las necesidades económicas, "por medio de un mecanismo que compense la ciega injusticia de la naturaleza y de la vida económica mediante la aplicación de un sistema racional y organizado de solidaridad" (19). Para PEREZ LEÑERO la Seguridad Social tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general a través del bienestar individual de todos sus miembros o, como sostiene SAGARDOY BENGOCHEA, su finalidad es adentrarse en el escenario de la lucha social que hoy enfrenta al hombre concreto con las organizaciones de las que depende y en las que se integra, de modo que, además de un mecanismo protector, sea también y sobre todo, moderador del enfrentamiento social (20). En el sentido amplio que hemos expresado, los fines se identifican con los fundamentos.

Como objetivos más próximos se pueden señalar como propios de la Seguridad Social, los siguientes:

a) La Seguridad Social debe atender a la solución de los estado de necesidad que sufran los individuos y sus familias. La amplitud de la cobertura de estas necesidades o contingencias sociales, va a depender del desarrollo alcanzado por la Seguridad Social en cada país, en relación con el modelo adoptado por el sistema jurídico positivo nacional.

Hoy es más o menos unánime el criterio que señala que lo que se protege son necesidades sociales generadas por un estado de necesidad, superándose la noción del riesgo, de

acuerdo con la evolución que la Seguridad Social ha tenido hacia una concepción más integral de lo que son las contingencias que afectan a las personas.

b) La Seguridad Social a través del mecanismo de cotizaciones, prestaciones y aportaciones del Estado incide en las tareas de redistribución de la renta nacional. Este objetivo que se asigna por la política económica actualiza uno de sus principios: la solidaridad. Se sostiene que la importancia de la Seguridad Social en la sociedad moderna deriva en gran medida de su carácter redistributivo (21).

c) Una finalidad, distinta a las anteriores, de índole más estrictamente política, es la de integración social, atribución elaborada por la doctrina y que es observable en la realidad de manera explícita o implícita. Se puede apreciar en los distintos sistemas, "bien en el aspecto de la participación financiera, bien en el aspecto de la participación administrativa. En efecto, la de la compensación financiera de las cargas de la Seguridad Social, por una parte, y los modos de asociación y de participación de los interesados, verdadero baremo de prueba de las nuevas formas de democracia social, por otra, representan índices significativos de integración social efectivamente conseguida en esta esfera" (22).

1.2.4. Principios

Los principios de una institución presentan o muestran cuales son sus orientaciones, independientemente de los cambios o transformaciones que necesariamente debe sufrir con el transcurso del tiempo; perfilan la institución y son uno de los rasgos que permiten distinguirla de otras.

Reconocemos con NOVOA FUENZALIDA (23) los siguientes principios: universalidad (subjetiva y objetiva), integralidad o suficiencia, solidaridad y unidad. Estos mismos principios, en cierta forma, están entre los que señala en sus Informes BEVERIDGE, como propios de una concepción moderna de la Seguridad Social: universalidad, unidad e integración (24).

a) Universalidad

a.1.) Universalidad subjetiva. Desde esta perspectiva, la universalidad nos indica que la Seguridad Social debe proteger a todas las personas. Al menos esa es la tendencia. En virtud de ella - también llamada generalización - "toda persona, sea cual fuera su nacionalidad, el trabajo que desempeña, el monto del salario, sueldo o renta, tiene derecho a la tutela de la Seguridad Social ... El primitivo criterio de proteger sólo a los económicamente débiles que caracterizó a las leyes de BISMARCK evoluciona hacia el criterio laboral, de acuerdo al cual debe protegerse a todo trabajador por cuenta ajena o del sector público, civil o militar y familiares a cargo, para finalmente evolucionar hacia un criterio nacional, por el cual ha de protegerse a toda persona, sin distinción" (25).

La aplicación de este principio encuentra una serie de dificultades, entre otras, de financiación y de adaptación de los sistemas que han sido organizados con criterios laborales. Por ejemplo, dentro del criterio laboral, hay ciertos tipos de actividades dependientes, como la de los trabajadores agrícolas y de los servicios domésticos cuya integración a la Seguridad Social en calidad de personas protegidas, ha ofrecido

múltiples problemas de tipo administrativo, referente al recaudo y control de las cotizaciones. relativas a la inspección, etc. (26).

a.2.) Universalidad objetiva. Según este principio orientador la Seguridad Social debe tender a cubrir todas las situaciones de necesidades: "la falta de salud por causa de enfermedad, maternidad, invalidez o accidente, la falta de medios económicos de subsistencia por pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo o muerte del jefe de familia, lo que ocurrirá en caso de enfermedad, maternidad, accidente, invalidez, vejez, cesantía, viudedad y orfandad. Finalmente cabe señalar los deberes derivados de las obligaciones de familia" (27).

A esas contingencias caben agregar otras que son producto del desarrollo alcanzado por las sociedades industrializadas, y que se conectan con el hecho que satisfechas unas surgen otras nuevas, propias del momento actual. La doctrina reconoce que debieran ser protegidas, además de las señaladas las que tiene su origen en la lluvia, sequía, incendios, contaminación del medio ambiente, etc.

Esa tendencia a la universalización objetiva, está vinculada con la evolución del concepto de riesgo, propio de la etapa de previsión social. En la actualidad se reconocen como dignos de protección más que los riesgos sociales los estados de necesidad, que son provocados por la carencia de bienes o servicios que impiden al hombre y a su familia vivir dignamente. Se tiende a desvincular las necesidades a ser cubiertas del criterio laboral (28).

Es propiamente con la aparición de los sistemas de Seguridad Social asistenciales, el momento en que la noción de "riesgo" es superada por la de "necesidad". Se protege la necesidad una vez producida y sin atender a sus causas. Esta nueva noción ha variado los criterios de los períodos de carencia, de cotizaciones previas para la obtención de algunas prestaciones y, por supuesto, aumenta el número de contingencias a ser protegidas. La extensión y cantidad de necesidades sociales que cada sistema nacional cubra está - al igual que en el caso de la universalidad de personas - condicionado por el desarrollo económico (29).

Sin embargo, en la actualidad la universalidad objetiva no significa un derecho de todos los ciudadanos a una Seguridad Social genérica, en virtud de la cual pudieran demandar prestaciones por cualquier acaecimiento que los dejare en un estado de necesidad. La práctica indica que sólo pueden gozar de este derecho quienes se encuentran en ciertos eventos previstos y reglamentados por el ordenamiento jurídico y considerados como hechos causantes de un estado que merece jurídicamente una protección.

b) Integralidad o suficiencia. Este principio indica -como tendencia- que, las "prestaciones médicas curativas y re-educativas; las prestaciones económicas en caso de pérdida, suspensión, o disminución considerable de la capacidad de trabajo; y, las prestaciones familiares, deben ser suficientes para atender la contingencia social de que se trate, han de resolver el caso social" (30).

El fundamento del principio de integridad es la justicia distributiva, "que obliga a la sociedad a atender

a los administrados de acuerdo con las necesidades".

c) Unidad. En la Seguridad Social se habla mucho y en diversos sentidos de la unidad; quizás se haya abusado del término. La Seguridad Social "es elemento de unificación de múltiples políticas: de la política económica impuesta por la necesidad del pleno empleo (casi imposible en la actualidad); de la política de dotación de equipos sanitarios y asistencia médica; y, de la política de repartición de ingresos y ganancias". Desde otro enfoque, "se habla de unidad como una política de conjunto, en virtud de la cual habría perdido su razón de ser la oposición entre Seguros Sociales y Asistencia Social" (31).

La unidad como principio de la Seguridad Social puede ser abordada desde la perspectiva funcional y orgánica. Como criterio básico se refiere al campo de aplicación y al sistema de prestaciones. Al hablar de los principios de la administración y gestión, ésta vuelve a recuperar importancia.

d) Solidaridad. A juicio de NOVOA FUENZALIDA, el principio de la solidaridad se manifiesta en los siguientes planteamientos: "la Seguridad Social es, ante todo, un esfuerzo de toda la comunidad, realizado en propio beneficio; a dicho esfuerzo deben contribuir todos, y cada cual según sus capacidades y posibilidades, (deben aportar más quienes tienen más); el esfuerzo individual de cada persona debe ser considerado como una exigencia del Bien Común (y no como una prestación previa para que luego el organismo gestor otorgue la correspondiente contraprestación)". De la aplicación conjunta de los principios de integridad ... y del de solidaridad -que prescribe exigir esfuerzos a los administrados, en

proporción a su capacidad económica -, resulta la ansiada redistribución del ingreso nacional" (32).

Para ALMANSA PASTOR la Seguridad Social - a diferencia de los seguros privados que se regían por los principios de mutualidad y conmutatividad o cambio -, se guía y tiene como principio fundamental la solidaridad, y el auténtico alcance de ésta "viene dado a través de los resortes financieros". Agrega que, la solidaridad "será auténticamente nacional cuando entregue valores a toda la población y ésta se sienta impulsada a una interrelación integral para la consecución común de esos valores".

La solidaridad se concreta, especialmente cuando la Seguridad Social se monta sobre un sistema financiero de reparto: los que trabajan financian las prestaciones de los que ya hayan cumplido su tarea en el proceso productor. "Las técnicas del reparto son las que ... permiten plasmar, el principio de la solidaridad financiera" (33).

1.3. La Seguridad Social, actividad pública acometida por servicios públicos

Entender de la manera expuesta los contenidos de la Seguridad Social, lleva a sostener que estamos en presencia de una actividad pública que debe ser llevada a cabo por un instrumento de este carácter, que no puede ser otro sino el servicio público. En esta conclusión está de acuerdo con escasas excepciones, la doctrina y es de fácil constatación en las realidades legislativas nacionales. Calificar como tal la estructura administrativa de esta institución, implica acometer el estudio de la participación social en

sus órganos gestores como una intervención de los beneficiarios en un servicio público que, en el caso que nos ocupa, reúne caracteres especiales que merecen destacarse, ya que para más de una opinión autorizada no estamos en presencia de un o unos entes públicos "típicos".

1.3.1. El servicio público una de las actividades públicas

Las actividades que ponen en marcha las funciones públicas son llevadas a cabo por la administración por tres vías: actividades de policía, de fomento y de servicios públicos (34).

Actividades de policía: Dentro de las gradaciones posibles de las actividades consideradas como públicas, existen las que sólo pueden ser asumidas por el Estado, que constituyen el grado máximo de publificación. Las funciones públicas se integran dentro de la propia esencialidad del Estado, "de tal manera que como actividades dirigidas a un fin propio y exclusivo estatal, sólo el Estado puede y debe ejecutarlas y desarrollarlas directamente sin que siquiera pueda cederlas a otros entes públicos de administración indirecta", como las relativas a la defensa nacional (35).

Actividades de fomento: son aquellas actividades que se "dirigen a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público o protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen". Estas son las actividades menos publificadas de todas, entre ellas, por ejemplo: industrias de interés nacional o actividades que precisen de autorización administrativa (caso de

la banca) (36).

Servicios públicos: Constituyen un grado intermedio de publicación de las actividades públicas, en ellas se comprenden tareas que por su naturaleza podrían ser desarrolladas por los particulares, pero dada su proximidad a los fines esenciales del Estado, éste asume la titularidad exclusiva, sin perjuicio de ceder su desarrollo y ejercicio, instrumentalmente, a otros entes públicos en calidad de administración indirecta e incluso, incorporando como colaborador de la administración a la iniciativa privada. La Seguridad Social, por atender necesidades públicas, proporcionando bienes y servicios a sus beneficiarios se encuadra perfectamente entre las actividades propias de un servicio público (37).

1.3.2. Concepto de servicio público

El servicio público puede ser definido en términos amplios y estrictos. En el primer sentido, se entiende que toda actuación de la Administración deviene en servicio público. Pero, no se debe generalizar identificando la totalidad de la acción administrativa como servicio público; éste es más bien, "una categoría jurídica dentro del sistema general del Derecho Administrativo" (38).

En términos más estrictos, se entiende que "frente a las actividades administrativas por vía de coacción o mediante medidas de fomento, existe una actividad de prestación dirigida a proporcionar utilidad a los particulares, que viene impuesta cabalmente por razones de interés público". El servicio público "es una modalidad de la acción administrativa y consiste en satisfacer la necesidad pública de que se trate

de una manera directa, por órganos de propia administración creados al efecto, con exclusión o en concurrencia con los particulares" (39).

1.3.3. Características de los servicios públicos (40).

a) El servicio público consiste sustancialmente, en una actividad de prestación o asistencial que se presta de manera regular y continua.

b) Esta actividad técnica, prestadora y asistencial, excluye la explotación que conserve el Estado en sus manos por motivos fiscales. El servicio público es una competencia asumida por la Administración por exigencias del interés público en la prestación misma.

c) Desarrolla una actividad pública, que se actúa en forma directa o bajo el control del Estado, "que ha asumido formalmente la responsabilidad última de su prestación". La Administración tiene en todo momento las riendas del servicio: lo organiza, lo regula, lo modifica, lo inspecciona, lo controla (41).

d) La actividad pública que gestiona el servicio público es prestadora o satisfactora de necesidades públicas o colectivas, cuyo destinatario es la "colectividad en su conjunto, considerada en su aspecto fluctuante e indeterminado de individuos" (42).

e) La satisfacción de necesidades se efectúa a través del otorgamiento de servicios, que no se encuentran predeterminados por la ley, como derechos subjetivos estrictos de los usuarios y en cuya concesión existe cierto margen de discrecionalidad. Los beneficiarios se prestan ante el servicio público

en condiciones legales de igualdad al reclamar la prestación (43).

f) El principio general es que las prestaciones sean gratuitas, sin embargo, esto no se opone a que los usuarios paguen cantidades, por lo general muy reducidas si son comparadas con su costo, por la prestación de los servicios (44). El lucro está reñido con esta actividad asistencial (45).

g) Calificar como servicio público una actividad "ha operado siempre en función a una realidad anterior a ella de la que en buena medida es tributaria". Así también, en todo servicio público se entrecruzan siempre, en proporciones variables legislaciones diversas, entre ellas y de manera especial, del Derecho Administrativo. La calificación de servicio público no prejuzga el carácter público o privado del régimen al que está sometida esta actuación (46).

h) El personal que se encarga de prestar el servicio está sometido, normalmente a un estatuto de carácter público que puede o no ser el funcionarial común (47).

1.3.4. Clasificación de los servicios públicos (48)

Los servicios públicos se pueden clasificar según SUÑER y MATOSES en:

a) En cuanto a sus fines en esenciales y secundarios. "Los primeros son aquellos cuya prestación constituye la base esencial para el mantenimiento de la comunidad a la que se prestan, mientras que los secundarios responden a necesidades accidentales; entre los servicios esenciales se enumera a la justicia, la policía y la defensa nacional; entre los secundarios, la enseñanza, la beneficencia, los transportes y los

servicios de la Seguridad Social".

b) En cuanto a la facultad en su uso por los particulares, los servicios públicos se pueden clasificar en: necesarios o voluntarios. "A este respecto aunque la regla general es el uso facultativo por los particulares, ocurre que determinados servicios se imponen obligatoriamente a la totalidad de la población, como ... los seguros sociales".

c) En cuanto a su naturaleza jurídica; en servicios públicos reglamentarios, contractuales o mixtos. La Seguridad Social es un servicio absolutamente reglamentado, lo que determina en parte su administrativización.

d) En cuanto a las formas de gestión GARRIDO FALLA los clasifica en:

d.1.) Servicios públicos de gestión directa por la Administración: 1. Gestión indiferenciada sin órgano especial; 2. Establecimiento o empresa propia sin personalidad; 3. Como servicio público personificado; 4. En forma de sociedad privada.

d.2.) Gestión indirecta por la Administración:
1. Concesión; 2. Arrendamiento; 3. Concierto.

d.3.) En régimen de gestión mixta: 1. La gestión interesada, y 2. como sociedad de economía mixta.

SUÑER y MATOSES clasifican las formas en que la Administración Pública desarrolla su actividad de prestación a través de los servicios públicos, en las siguientes: que no difieren en sustancia de la recién vista:

a) servicios públicos de gestión directa: 1. Gestión directa sin órgano especial; 2. Gestión

directa con órgano especial administrativo; 3. Servicios públicos personificados y en régimen de empresa privada;

b) gestión indirecta: la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad de economía mixta.

1.3.5. El servicio público de la Seguridad Social

La Seguridad Social es un servicio público que consiste, sustancialmente en una actividad técnica protectora, que se otorga de manera regular y continua, y que asume el Estado por la exigencia del interés común de abolir las necesidades sociales.

El Estado como responsable último, retiene las riendas del servicio, lo organiza, lo regula, lo modifica, lo controla. Estas atribuciones no presuponen para las entidades gestoras una naturaleza jurídica determinada.

Hay "defecto" en el destinatario y en las necesidades cubiertas, al menos en la mayoría de los sistemas vigentes, es decir, actualmente los usuarios de la Seguridad Social no son la colectividad en general. Pero, no hay que olvidar que uno de sus principios es la tendencia a la universalidad, el ideal al que se tiende, y que "lentamente va en la práctica alcanzándose, no es otro que el de la cobertura universal de todos los riesgos y de todas las necesidades que pueden referirse a todos los hombres" (49).

La evolución de la Seguridad Social, desde el estricto marco de las relaciones de trabajo por cuenta ajena hasta cubrir a casi toda la población y riesgos, más la configuración de sus estructuras gestoras como servicio público, han condu-

cido a que en ella influyan, junto a la normativa laboral, otras como el Derecho Administrativo (50).

Por último, la calificación de servicio público no se opone a que en su organización interna la Seguridad Social consulte la participación de los interesados, ya que ésta no es una institución que contradiga las características del servicio público, ni tampoco está concebida sólo para controlar o intervenir en las decisiones de los organismos de naturaleza jurídico-privada.

1.4. La Seguridad Social, un deber del Estado

La afirmación de que la Seguridad Social es una actividad pública, nos pone de inmediato frente a su relación con el Estado. Si es un derecho de carácter económico-social, es al Estado a quien incumbe su promoción y protección como garante del bien común. La Seguridad Social como "política" o como "institución", obliga al Estado frente a los ciudadanos, ya que en última instancia, es su deber proteger a todos contra los riesgos sociales. Desde una perspectiva política, la Seguridad Social se inserta dentro de las políticas de carácter político-social.

Desde sus orígenes en los seguros sociales, el Estado ha tenido un papel importante en la Seguridad Social. A partir de la primera post-guerra, su actividad intervencionista ha evolucionado rápidamente, de forma paralela a una pérdida de importancia de las ideas "privatistas". De un ausentismo absoluto en las áreas económico-sociales se pasa a un intervencionismo creciente, cuyas ventajas en la actual etapa de crisis, son sometidas a crítica, especialmente por los teóricos de la

economía social del mercado.

Con el Estado intervencionista "la Administración irrumpe plenamente en la sociedad adquiriendo el título de Administración social. Junto a las actividades de policía y de fomento dedica sus energías a actividades de prestaciones o asistenciales, a fin de satisfacer responsablemente las necesidades públicas", lo que supuso la absorción de funciones de Seguridad Social que hasta entonces se consideraban privadas. (51). Hoy, un sistema gestionado de acuerdo a los cánones privados clásicos resulta anacrónico. El intervencionismo promueve la publicificación de la Seguridad Social, de tal manera que ese tipo de gestión resulta desde hace unas décadas una regla básica de la administración. En la realidad de los distintos sistemas la publicificación se manifiesta en el plano de la concepción, de los impulsos generales y reglamentarios - por ejemplo, creación de Ministerios especializados; en la gestión burocrática y participada, en el establecimiento de controles de eficacia y de regularidad y, por supuesto en el incremento de la financiación fiscal (52).

En relación con el objetivo de redistribuir rentas, el Estado, como impulsor de la política económica, instrumentaliza la institucionalidad de la Seguridad Social en la consecución de este objetivo.

En el plano de la relación jurídica de Seguridad Social, cuando los seguros se hacen obligatorios es el Estado el único que puede imponer la obligación de afiliarse y cotizar. La obligatoriedad, intensidad y duración sólo puede ser impuesta por los poderes públicos, "la extensión de la cobertura, la necesidad de evitar discriminaciones y, a la postre, la de

hacer la obligatoriedad indiscutible, impusieron la regulación estatal, siendo así el de la previsión social, uno de los tantos campos en que el Estado da por concluida su era abstencionista" (53).

Esta intervención se concreta en las tres áreas de funciones del Estado: a) legislativas, regulando normativamente el sistema de protección, de financiación y de administración; b) judicial, resolviendo los contenciosos, y; c) administrativa, interviniendo directa o indirectamente en la administración operativa y en el control de la gestión.

El Estado interviene en la constitución y el ejercicio de la Seguridad Social. Está claro que le corresponde la función constitutiva, pero en lo que respecta al "ejercicio" surgen discrepancias. Las opiniones van desde que el Estado debe asumir plenamente todas las áreas, a aquellas que lo relegan a una acción controladora del uso de los recursos financieros.

La Seguridad Social constituida hoy como un servicio público, implica que al Estado corresponde su administración institucional pero no necesariamente la administración ejecutiva. Cuando se habla de administración institucional hay que entender comprendido en ella el establecimiento, orientación, fiscalización y lo contencioso (54).

La función controladora y fiscalizadora de la gestión, tanto financiera como de protección es fundamental, especialmente cuando la administración no corresponde directamente a la Administración. La creación de ministerios encargados de la tutela se orienta en esta línea. Al estar

en manos del Estado la gestión directa, el control parlamentario y social cobran especial importancia (55).

La publicación de la Seguridad Social no supone necesariamente estatalización de los entes gestores, en el sentido que el servicio público se gestione como una dependencia más de un Departamento Ministerial. La tendencia es que el Estado asuma la Seguridad Social como administración indirecta, creando organismos especializados con una determinada autonomía, que bajo la tutela de un Ministerio se encarguen de cumplir las labores administrativas y gestoras. Ello, sin perjuicio de establecer mecanismos por los cuales la iniciativa privada (mutuas patronales, de trabajadores, mixtas; las empresas, etc.); colaboren en la gestión de determinadas prestaciones.

Lo anterior tampoco se opone a que, junto a un sistema público de Seguridad Social administrado de manera indirecta por el Estado, exista un régimen privado de protección de carácter complementario. Esto, en atención a que el Estado siendo obligado a cubrir los estados de necesidad, su tarea se debe centrar, y así ocurre en realidad, en otorgar prestaciones que normalmente serán mínimas y uniformes para todos los ciudadanos, por lo cual bien se les puede asignar el derecho a los colectivos profesionales para procurarse una "mejora" de sus prestaciones y/o a cubrir unas no protegidas en el régimen básico por medio de organismos mixtos o privados, que actuando sin ánimo de lucro estén bajo la tutela del Estado y con participación de los beneficiarios.

2. LOS MODELOS Y LOS SISTEMAS DE GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El régimen de gestión de la Seguridad Social que cada país adopta está vinculado al modelo que le sirvió de inspiración. La forma de organización de los sistemas nacionales son variados dependiendo, entre otros factores, de su carácter de seguro público (asistencial o universal) o profesional (laboral). Esta variedad se da incluso al interior de cada uno de los sistemas

Un sistema de gestión, es decir la forma en que es organizada la cobertura de las prestaciones de la Seguridad Social y la financiación, en su caso, está influido (sin ser lo determinante), por el modelo universal o profesional que inspiran los sistemas nacionales. De esta manera, el análisis de la administración y gestión de cualquiera de ellos, requiere conocer el modelo que se tuvo presente al crearlo (56).

Otras circunstancias que influyen en la forma de organización de un sistema dado son: la tradición "formada a través de instituciones ya existentes o en preparación, análogas a la Seguridad Social o, en general, la tradición del servicio público o semi-público de un país" y, por supuesto, de manera decisiva la estructura económica y política del país (57).

El estudio de los modelos lo haremos destacando sus características diferenciadoras, su evolución y situación actual.

2.1. Modelos de Seguridad Social

Dos son los grandes modelos que han inspirado los sistemas nacionales vigentes: el bismarckiano - laboral, pro-

fesional; el beveridgeano - universal o asistencial-(58).

Ambos, originados en momentos históricos y lugares diferentes, no han llegado a imponerse uno sobre el otro de una manera rotunda, y es más, no hay en la actualidad un sistema puramente bismarckiano ni puramente beveridgeano (59).

2.1.1. Modelo bismarckiano

Otto von BISMARCK planteó al Congreso de su país - en 1891 - el célebre "mensaje" que sirvió de base para la creación de los primeros seguros sociales. La idea de legislar sobre la materia surge de la necesidad de responder a los graves problemas sociales que aparecen como consecuencia de la revolución industrial y su crisis de fines del siglo pasado. Los sectores obreros alemanes se encontraban en situación de extrema pobreza, no existiendo mecanismos asistenciales y menos de seguro que atendieran a sus dificultades. Todo quedaba si acaso, entregado a la beneficencia. El proyecto BISMARCK es "uno de los intentos más decididos y fructuosos para enfrentarse, mediante un intervencionismo decidido" con la cuestión social o cuestión obrera.

El mensaje de BISMARCK "abría una nueva era en las formas a través de las cuales la comunidad iba a cumplir parte de los deberes de reciprocidad esencial a la misma. De golpe se relegaba al pasado, subsistiendo como residuales, no ya los sistemas de beneficencia privada sino también los de beneficencia pública ..., sustituyéndose por un conjunto de seguros sociales cuyos rasgos esenciales continúan siendo hoy los mismos ... que cuando se establecieron, a saber, prestaciones de derecho estricto adquirido a través de una operación de seguro

basada en las cotizaciones de los trabajadores y empresarios".

A partir de ese momento y en ejecución del mensaje se crean en Alemania los seguros sociales de enfermedad, accidentes de trabajo y de invalidez-vejez (pensiones) (60).

a) Rasgos característicos

1. Las técnicas asegurativas son más de previsión que de Seguridad Social. La idea del seguro privado y el "riesgo" inspiran el régimen de protección, con una nota distintiva: su obligatoriedad.

2. La exaltación del riesgo en lugar de su consecuencia; la necesidad.

3. En relación con la gestión, el modelo se caracteriza por una acumulación de seguros heterogéneos, con gestión administrativa independientes y coberturas desconexas. La propia técnica de los sistemas bismarckianos heredada de los seguros privados, permite la pluralidad de entes, tanto como riesgo, y sus relaciones con los asegurados, como la gestión, queda organizada a la manera de los seguros y con los propios principios de estos.

4. Los sujetos protegidos son los trabajadores industriales. El derecho a la protección reposa en la consideración de la actividad profesional aportada a la sociedad.

5. El campo subjetivo de protección se amplía luego a los económicamente débiles, es decir, a todos los trabajadores, sean o no asalariados que tengan un bajo nivel de ingresos.

6. Las prestaciones tienen carácter indemnizatorio, como actualización de riesgos previstos.

7. La financiación se obtiene por la contribución de los interesados. El sistema está inspirado por el principio

de laboralidad. Las cotizaciones se fijan en proporción a la cuantía de los salarios y no en relación con el valor de lo asegurado ni la menor o mayor probabilidad o peligrosidad del evento (61).

b) Desarrollo histórico

A principios de este siglo, el modelo profesional se extiende a la mayoría de los países industrializados, especialmente a los de la Europa continental. Este proceso dura hasta pasada la II Guerra Mundial. Las características de esta evolución son:

1. Ampliación paulatina del ámbito de cobertura subjetiva "del seguro social del trabajador industrial y de servicios a todos los trabajadores por cuenta ajena y aún, más tarde a todos los trabajadores, aún al autónomo o por cuenta propia". Se amplía el cuadro de riesgos protegidos (universalidad objetiva), por ejemplo, se incluyen los riesgos de familia y el paro forzoso. El actual nivel de cobertura del modelo no difiere mucho de la evolución lograda en ese período.

2. La evolución siguió reposando en la operación de seguro "como base técnica de aseguramiento social", predominando los sistemas de capitalización. La obsesión es por la solvencia.

3. Se siguió considerando cada riesgo como relativamente aislado de los demás, articulando una serie de seguros sociales que llevan a acuñar la expresión "previsión social o aseguramiento social" para designar al conjunto.

Los nuevos colectivos no se integran de plano, "sino con modalidades especiales en su cuadro de prestaciones y en su financiación, germen de un problema que paulatinamente había de agudizarse al configurar estos 'regímenes especiales',

junto al general". En esta característica encuentra explicación el desorden que presentan muchos esquemas nacionales de Seguridad Social (62).

Los sistemas basados en este modelo evolucionan bajo la tendencia a la generalización lo que, independientemente de las ventajas en cuanto a su ámbito de cobertura objetiva y subjetiva, traerá innumerables problemas que llegan a afectar su estructura misma.

2.1.2. Modelo beveridgeano

Está fundamentado y tiene su origen en los Informes que el británico William BEVERIDGE elaboró en los años cuarenta como respuesta a los problemas económico-sociales de la gran Depresión y para cuya solución los sistemas de Seguridad Social de corte profesional no tenían respuestas que se consideraran adecuadas (63).

a) Motivaciones que dan origen al modelo.

1. La crisis económica del sistema capitalista posterior a la primera guerra mundial. Los seguros sociales existentes en la época no cubrían el riesgo de desempleo, uno de los grandes problemas de aquellos años (y de los actuales).

2. La "reconstrucción" de Europa después de la segunda guerra debía eliminar "el temor latente de nuevos paros masivos".

La evolución tecnológica. Se creía que ella "había llevado al aparato productivo a un grado de perfeccionamiento tal que este se encontraba en condiciones, en los países industrialmente avanzados al menos, de intentar eliminar toda forma

de pobreza y de necesidad de ella dependiente. La Necesidad - así con mayúscula - podía ser combatida a través de la seguridad en las rentas por la Seguridad Social" (64).

b) Características

1. Se protege a todos los ciudadanos. Toda la población debe estar amparada por los sistemas de Seguridad Social.

2. Se sustituye la consideración aislada de los riesgos y surge el concepto de estado de necesidad o contingencias sociales, que son cubiertas al menos, con prestaciones económicas a nivel de subsistencia, uniformes para toda la población.

3. Se independizan las prestaciones pecuniarias de las sanitarias (surgen los primeros servicios nacionales de salud).

La Seguridad Social se financia con cotizaciones de los trabajadores y empresarios, más aportes fiscales. El ideal en un sistema asistencial es la financiación puramente presupuestaria.

5. Los requisitos de espera y cotización previa tienden a liberizarse. Las prestaciones se conceden con independencia del aporte previo de los beneficiarios.

6. La asistencia social queda como residual, sujeta a la prueba de la necesidad para quienes, por circunstancias especiales no les sean suficientes las prestaciones ordinarias.

7. La Seguridad Social voluntaria se concibe como complementaria, para la mejora de la protección de las necesidades cubiertas o para la protección de otras nuevas.

8. La Seguridad Social se organiza como servicio nacional. Se trata de servicios públicos unificados y homogeneizados. El modelo supera las técnicas asegurativas "jurídico-

privadas y confían la gestión unitariamente al Estado o a un ente instrumental; la gestión entonces y el sistema en su conjunto aparecen como un servicio público".

Con el Estado jugando un papel positivo en la recuperación y crecimiento económico pasado el primer tercio del siglo la Seguridad Social, especialmente en la perspectiva acá descrita, se integra en las políticas económicas. La Seguridad Social revisa y actualiza la concepción y condiciones de la asistencia pública, garantizando bases mínimas e integrándose en la política económica. Un conjunto de medidas coordinadas y sistemáticamente ordenadas intentarán remediar los estados de necesidad, medidas que contemplan y tratan de integrar la prevención y la indemnización, "próposito que caracterizará a la Seguridad Social del futuro". Este modelo es rápidamente aceptado y junto con inspirar la legislación británica de 1945-48, "fundamenta una nueva forma de pensar y orientar la Seguridad Social que gana los organismos y la política internacionales" (65).

2.1.3. Diferencias entre ambos modelos

1. La operación de seguro es la clave de los dos modelos. El seguro profesional se financia con las contribuciones de los trabajadores y empresarios. Por su parte el modelo beveridgeano descansa exclusivamente, o al menos de manera fundamental, sobre recursos indiferenciados procedentes de los Presupuestos generales del Estado.

2. El seguro social beveridgeano se monta, en el caso en que no es enteramente financiado por el Estado, sobre cotizaciones iguales para todos y otorgando prestaciones uni-

formes. Se desea garantizar un nivel de subsistencia igualitario. En el modelo bismarckiano las cotizaciones son diferenciadas según las rentas o salarios del trabajador por cuenta ajena y las pensiones guardan proporción con esas rentas o salarios, y por tanto, en general sólo se protege al trabajador cotizante. Los seguros profesionales se apoyan en la relación salarios-cotización-prestaciones, donde la cotización constituye un gravamen proporcional, que garantiza una renta substitutiva para el momento que acaezca uno de los riesgos previstos. La garantía de los salarios sería una finalidad del modelo.

3. Las proposiciones beveridgeanas persiguen la universalización de la cobertura a todos los residentes del país, el modelo continental no niega su posibilidad, pero la ampliación de la protección le crea una serie de dificultades, como la diversidad de regímenes muchas veces superpuestos, y la necesidad de recurrir a las subvenciones públicas masivas.

4. En cuanto a los riesgos el modelo asistencial tiende a su unificación; se trata de proteger estados de necesidad. Si una relación se da entre riesgo y necesidad en ese sistema, es en la prevención e indemnización. La liberación de la situación de necesidad constituye el fin del modelo. En el bismarckiano la noción del riesgo es de su esencia. Persiste la idea de considerar aisladamente cada contingencia entre otras motivaciones; por la financiación.

5. El modelo beveridgeano al establecer el derecho a un nivel mínimo común de subsistencia a ser concedido por la Seguridad Social básica, consulta - o al menos no niega - la posibilidad de la creación de un sistema complementario

orientado por el Estado que mejore y/o amplíe las prestaciones mínimas para el que lo desee.

6. En cuanto a la administración, los modelos beveridgeanos tienden a la unificación de los entes gestores, a la publicación y a ser gestionados como servicios públicos. En tanto que, en el caso del modelo bismarckiano, subsisten en parte, las administraciones diferenciadas para cada riesgo y aún para colectivos diferenciados de cotizantes en cada uno de ellos(66).

2.1.4. Evolución y crisis de los modelos

Ambos tuvieron una gran expansión en el periodo de la bonanza económica que se vivió desde fines de la década de los cuarenta hasta principios de los años ~~se~~ntenta. Este desarrollo positivo de los sistemas nacionales está unido, de manera indisociable, con el reconocimiento de que la Seguridad Social es un derecho social básico. El auge se organiza durante esos años desde la perspectiva de ambos modelos y con dos ideas centrales: la tendencia a la generalización y a su convergencia

La tendencia a la generalización ha permitido que se amplíe el campo subjetivo y objetivo de protección, así como también, la solidaridad nacional que los sistemas pueden generar a través del mecanismo de redistribución de renta. Este proceso favorecido por la pujanza económica señalada, es experimentada como natural por el modelo atlántico, no así por los seguros profesionales contributivos. Esta expansión por extensión a los colectivos excluidos de los riesgos asegurados, obliga al modelo continental "a forzar cada vez más el término pro-

fesional y a privarle de su acepción correcta".

En los países latinos (en su mayoría han adoptado el modelo profesional), el camino seguido para lograr la generalización "ha sido el de la proliferación de regímenes especiales que se añaden o yuxtaponen al sistema general, lo que desfigura el viejo y elemental esquema de los seguros sociales al añadir tantas excepciones al mismo que apenas permiten contemplar el tronco del régimen general". La estructura actual de la institución en estos países ofrece una imagen "laberíntica" (67).

La tendencia a la convergencia tiene su fundamento en que ambos modelos persiguen la superación de la situación de indigencia extrema, con la salvedad que en el modelo bismarckiano se localizó la indigencia en los sectores de trabajadores que soportaban la crisis de la industrialización alemana de la época. Con el desarrollo del modelo a través de los sistemas nacionales, la incorporación del resto de trabajadores se realiza recurriendo a las técnicas de la Seguridad Social universal.

Naturalmente, la generalización de un sistema profesional y su convergencia a uno de corte asistencial, dada su concepción inspiradora, no puede llegar a ser completa a riesgo de perder identidad, como ha ocurrido en muchas realidades. Esto, que desde un punto de vista teórico (mejorar intensiva y extensivamente la protección) no tiene nada objetable, en lo concreto se ha traducido en una situación que cada día se hace más insostenible.

Como hemos dicho, ningún sistema de Seguridad Social es hoy puramente bismarckiano o puramente beveridgeano. ALONSO

OLEA muestra como es efectivo esto, incluso en los países en que vieron la luz los respectivos modelos. En Alemania las aportaciones estatales por vía de subvenciones apoyan virtualmente todas las ramas del aseguramiento. En Gran Bretaña, el sistema prestacional uniforme a nivel mínimo, ha sido sustituido por otro de prestaciones proporcionales a los salarios, aunque las aportaciones presupuestarias vía sanidad y asistencia social siguen subsistiendo (68).

Ambos modelos convergen a asegurar a los colectivos protegidos por la Seguridad Social- y por vía de asistencia social, a los no incorporados en algún régimen - una renta mínima que permita un nivel básico de subsistencia. Para la mejora de esta prestación se ofrece el aseguramiento profesional complementario y voluntario.

Estos fenómenos de generalización y convergencia, muy positivos valorados globalmente "producirá profundas dificultades políticas (tensiones entre los diversos grupos o sectores protegidos), técnicas (acentuando las exigencias de una coordinación o unificación de los mecanismos plurales de aseguramiento) y sobre todo, demográficas" (69).

Los esfuerzos realizados simultáneamente en las direcciones de la universalización y la convergencia, crean para la Seguridad Social una situación cargada de tensiones, "porque imponen esfuerzos coincidentes dirigidos a la vez a la extensión máxima del campo de aplicación y el mejoramiento óptimo de las prestaciones".

Ante esta situación los sistemas optaron o, por una protección básica extendida a la mayor parte de la población o a todos, o por una garantía más

completa limitada a los trabajadores asalariados. El desarrollo llevó a que, en casos sin salirse de la opción primera, fueran cada uno acercándose al otro. Los problemas, "los más difíciles a los que se hallan enfrentados los sistemas evolucionados se refieren a su adaptación necesaria y urgente, tanto a la evolución de las necesidades no satisfechas todavía como al aumento de las cargas exigidas por su desarrollo actual y previsible" (70).

Todas estas circunstancias que muestran la crisis de los modelos que, junto con defectos de los regímenes organizativos, más la crisis económica y la disminución de los activos cotizantes por un envejecimiento progresivo de la población (especialmente en los países desarrollados), crean un cuadro de crisis propia de la Seguridad Social, cuya superación pasa por la inserción de ésta en el marco más global de la política económica. Pero, al interior de la propia institución se debe afrontar la crisis de sus concepciones modélicas (71).

2.2. Sistemas de administración y gestión

Siendo la administración y gestión de la Seguridad Social una función pública que los órganos que la llevan a la práctica deben ser considerados servicios públicos, que el Estado no es el obligado a gestionar directamente y teniendo en cuenta que la tendencia es a hacer compatibles un sistema básico mínimo con uno de carácter complementario obligatorio y/o voluntario, que mejoren las prestaciones generales y/o atiendan necesidades no cubiertas; es necesario conocer cuáles son los sistemas posibles en que se organiza la administración y gestión.

Una clasificación posible, comprensiva de estos supuestos y que considere las muchas formas que se ofrecen por la doctrina y la práctica, es la que distingue entre sistemas estatales y sistemas mixtos, en que la actuación del Estado se compatibiliza con una intervención reglada de los particulares (interesados).

La actuación pura y simple de los particulares en la administración y gestión de los seguros sociales, es hoy el sistema menos considerado o importante, fundamentalmente por sus contradicciones con la afirmación que la Seguridad Social es una actividad pública. El ánimo de lucro está reñido con esa afirmación. La administración de la Seguridad Social por compañías de seguros resulta anacrónica (72). Por tanto, cuando se habla de sistemas de gestión por los particulares se hace referencia a una administración "non profit", en que órganos creados al efecto por los particulares interesados (trabajadores y/o empresarios), asumen parte de la gestión, o en que otros órganos que teniendo una actividad principal distinta a la Seguridad Social intervienen en su gestión a título de colaboración, delegación o concierto. Al menos esta es la regla en un modelo en que existe un sólo régimen de Seguridad Social. En los casos de un sistema que consulte, además del régimen básico, la intervención de los particulares - siempre realizando su actividad sin ánimo de lucro - su colaboración es estimada en el otorgamiento de la Seguridad Social complementaria y voluntaria, en la cual se entiende que actúan por delegación expresa o tácita una parte de esta actividad pública.

En este último supuesto estamos en presencia de un sistema de administración de carácter mixto (73).

Esquemáticamente los sistemas serían:

1. ESTATALES, en que el Estado asume la gestión:

- a) directamente a través de un departamento ministerial y,
- b) indirectamente, encomendando la gestión a entes instrumentales con mayor o menor autonomía.

2. MIXTOS, en que tanto el Estado como los particulares confluyen en la gestión, sea: a) Administrando directa o indirectamente el Estado y delegando cierto grado de esa gestión a otros organismos surgidos de la actividad e iniciativa de los interesados, y b) administrando directa o indirectamente el mismo Estado un sistema básico, dejando la mejora de estas prestaciones y la cobertura de otras nuevas a la iniciativa de los beneficiarios que pueden constituir mutualidades u otros organismos, en los cuales el lucro esté exento y bajo la tutela del Estado.

Las posibilidades de intervención de los particulares tanto en un régimen básico como en uno complementario, se puede presentar a través de:

- Las empresas que asumen por delegación voluntaria la cobertura de alguno de los riesgos o actuando en el nivel complementario.

- Las mutualidades que asuman la cobertura de algunos riesgos, ya sea por delegación o atendiendo la Seguridad Social complementaria.

- Administrando directamente los interesados, en régimen de sociedad de autogestión, algún o algunos seguros.

- Los sindicatos, administrando parte de las prestaciones por delegación.

La participación de los interesados es, en principio, compatible con cualquiera de estos sistemas, salvo los casos de la administración por sociedades autogestionadas. Los caracteres y modalidades que la participación asume en cada uno de los sistemas varía de acuerdo con la naturaleza de ellos.

Desde DURAND se establecen los siguientes sistemas de gestión: a) por los interesados; b) por los sindicatos; c) por el Estado, y d) por un órgano autónomo mixto de las anteriores opciones. FAGOAGA, actualizando y concretando esa clasificación tradicional, distingue entre sistemas:

a) privados, b) profesionales, c) sindicales, d) organismos autónomos con intervención del Estado, es decir, mixtos y, e) estatales.

CREUTZ, haciendo operar conjuntamente la tradición nacional en materia del servicio público o semi-público, el modelo de inspiración y las condiciones político-económicas de cada Estado, distingue entre sistemas: autónomos, heterónomos y mixtos.

Para NOVOA FUENZALIDA, los sistemas más recurridos y que se pueden encontrar de manera alterna en un mismo sistema nacional son : administración operativa por el Estado; por los sindicatos y por representantes de los interesados.

PENDAS DIAZ siguiendo a VILLA GIL y DESDENTADO, y PEREZ BOTIJA, clasifica los sistemas de gestión

de la Seguridad Social de la siguiente forma:

a) Gestión Privada: a) gestión por mutualidades, b) administración por los sindicatos, c) gestión por Consejos de Administración elegidos por los interesados, d) administración por compañías mercantiles de seguros.

B) Gestión Pública: a) gestión directa por el Estado, b) gestión por instituciones públicas vigilada y tuteladas por el Estado, c) gestión por corporaciones públicas sujetas a la vigilancia y tutela estatal, d) gestión a cargo del Estado y de otras personas públicas y, e) gestión conjunta por instituciones y corporaciones públicas.

C) Gestión Mixta: A cargo del Estado, directa o indirectamente, y de entes privados (74).

2.2.1. Administración por el Estado

a) El Estado administrador y gestor directo.

A través de sus propios órganos el Estado gestiona las actividades de Seguridad Social elevándola al grado de publicación máxima. "De hecho, sólo en raras ocasiones se ha visto al Estado asumir directamente la gestión. Bien sea porque el orden tradicional de los sistemas precedentes solía atribuir la gestión a entes distintos del Estado, bien porque el principio aconseja que éste sólo se haga cargo de aquellos sectores o actividades que no pueden desarrollarse por entidades privadas o intermedias" (75).

Los sistemas nacionales que han optado por este sistema de gestión inspirados en el modelo asistencial son pocos, y con diversas matizaciones, los ejemplos más claros son los de Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y los países escandi-

navos, cuyos sistemas generales están encargados a departamentos ministeriales específicos.

La gestión puramente estatal es criticada por la doctrina; los argumentos se basan en su deshumanización, formalismo, lentitud, complicación burocrática, etc.

Históricamente, el sistema surge en la cobertura de los seguros de largo tiempo; pensiones de vejez e invalidez fundado en la gran acumulación de reservas exigidas para el cumplimiento de estas prestaciones, en lo cual el Estado tiene ventajas comparativas (76).

b) El Estado administrador y gestor indirecto. Este sistema de gestión implica que el Estado no publica totalmente la actividad sino que se vale de entes de un grado intermedio de estatilidad, que se caracterizan por poseer personalidad jurídica propia y tener cierto grado de autonomía o autarquía que les permite administrar por si mismos los intereses públicos que les están confiados y determinar su organización interna. La mayor o menor autonomía está en relación con las atribuciones de control y tutela que el Estado se reserva respecto de las decisiones que adopte el ente en el uso de sus facultades.

Respecto a la naturaleza jurídica de estos órganos, en opinión de ALMANSA PASTOR estaríamos en presencia de un ente instrumental del cual el Estado se vale para el desarrollo de la actividad pública de la Seguridad Social.

Para el mismo ALMANSA PASTOR, las notas características del ente público instrumental y que lo distinguen de otras entidades públicas serían:

1. El ente desarrolla un "numus" exclusivamente estatal, no una actividad propia sino sometida al Estado.

2. La actividad del ente se dirige a realizar un fin fundamental del Estado y en cuanto tal cumple una función.

3. Tiene personalidad jurídica propia "porque basta la imputación del ejercicio de la función para justificar la concesión de dicha personalidad".

4. Los intereses del ente son los mismos intereses del Estado, a los que se somete en el ejercicio de su actividad sin que pueda entorpecerlos o contradecirlos, porque es el Estado quien fija la actividad a desarrollar por el ente que es obligado a actuarla según las pautas fijadas (77).

Estos entes son calificados como, órganos paraestatales, establecimientos públicos, organismos autónomos, entes públicos instrumentales, etc., denominaciones que atienden a la especificidad que en cada país asumen los entes gestores en consideración a su propio derecho interno (78).

2.2.2. Sistemas mixtos

Es de mayor aplicación en la práctica. Se sostiene que en el moderno concepto de Seguridad Social integral, la gestión debe estar a cargo de un sistema mixto con colaboración, cooperación e intervención de los directamente interesados, trabajadores, empresarios, y el Estado así como también, los técnicos y otros colectivos vinculados a la Seguridad Social (79).

Para ALMANSA PASTOR, la imposibilidad de una publicación absoluta, en buena parte causada por las fuentes financieras, lleva a que la consideración de la Seguridad Social "como servicio público, haya necesitado mantener, junto al desarrollo de la gestión a través de entes públicos instrumentales, la participación de los intereses privados ..., así como la colaboración en ella de la iniciativa privada en lógica conjunción del interés gestionado públicamente con los intereses parciales de los particulares participantes y colaboradores en dicha gestión y en racional consonancia con las fuentes financieras" (80).

La compaginación de un sistema público básico con uno de carácter complementario, más los voluntarios que se creen vía convenio colectivo, se ubican en esta línea sin excluir las fórmulas de delegación en la gestión del régimen general (81).

Las entidades que junto al Estado pueden intervenir en un sistema mixto son:

a) Las empresas, pueden y -de hecho ocurre así colaborar tanto en la gestión del régimen básico como en los complementarios. En el primer caso, se puede tratar de una colaboración obligatoria o voluntaria. La primera supone que la ley llama a éstas a cumplir determinadas tareas en la gestión de la Seguridad Social (retener cotizaciones, y otorgamiento o pago delegado de algunas prestaciones pecuniaras de corto tiempo). La colaboración voluntaria es la forma como la empresa se inserta en la Seguridad Social complementaria en que, a través de convenios con los trabajadores, individualmente u organizándose con otros entes, generalmente otras empresas, interviene en la mejora de las prestaciones básicas.

y/o cubre nuevas que las partes consideran importantes, creando para ello un organismo especializado o concertando con alguno distinto ya existente.

b) Las mutualidades, constituidas por empresarios, o por empresarios y trabajadores, tienen un marco adecuado de inserción en la Seguridad Social voluntaria y complementaria, sin perjuicio del aporte que pueden realizar por vía de colaboración en el régimen general (82).

c) Administración por representantes de los interesados. Es la forma más plena de participación de los interesados en la Seguridad Social. Se organiza sobre la base de estructuras representativas de la comunidad organizada en régimen de autogestión, creado por el Estado para que se instituyan y desenvuelvan como entes gestores de acuerdo a los mismos principios que inspiran el autogobierno. En cuanto a su naturaleza jurídica se sostiene que se trata de estructuras privadas transformadas en públicas por sus gestiones. "La institución como ente pasa a ser pública, pero su régimen administrativo interno debe ser el de las estructuras privadas por tratarse, juatamente, de estrucutras representativas de la comunidad organizada" (83).

Las ventajas de este sistema en opinión de NOVVA FUENZALIDA, son: a) Permite a los mismos asegurados colaborar para la buena marcha del sistema y luchar contra las negligencias administrativas. b) Favorece una mayor humanización de las relaciones entre afiliado y ente gestor. c) Otorga responsabilidades a los interesados y constituye una forma de educación social. d) En el orden político, sustrae de la acción penetrante del Estado una parte importante de la vida social. e) Desde un

punto de vista psicológico los asegurados velarán y se sentirán mejor en un organismo que saben, les pertenece. f) Desde una perspectiva teórica los cotizantes, miembros de la entidad, velarán porque ellas se cumplan debidamente, ya que está en juego el otorgamiento de sus propias prestaciones. g) Estimula la paz social al hacer operar conjuntamente a trabajadores y empresarios, quienes se abocan en forma unida a velar y cuidar por la buena marcha de la entidad que se ha constituido en su favor. h) Este sistema favorece una mejor organización de la sociedad especialmente en el caso de los países menos desarrollados que adolecen de defectos de organización comunitaria y que corren el peligro de caer en el estatismo y a esperar todo del Estado. "La gestión por representantes de los interesados a través de entes administrativos inferiores, que sociológicamente responden al concepto de 'cuerpos intermedios', permite pues participar en forma efectiva en la administración de algo que es cosa pública y facilitar una participación de la comunidad organizada en el poder" (84).

Las críticas que más frecuentemente se hacen a estos sistemas son: a) que fragmentarían la Seguridad Social en muchas cajas o seguros, con los problemas de burocratismo que traen consigo, encarecimiento de la administración y dificultad en la planificación de conjunto; b) afectaría a la solidaridad nacional que se persigue, ya que habrían cajas ricas y pobres, según los afiliados que cada una de ellas tenga.

Si esta forma de gestión se implementa para la Seguridad Social complementaria profesional, no habría la fragmentación de que se habla, además en un sistema sometido a la tutela y control estatal y en que la ley determine

el número posible de ellas a existir, haría que la crítica adoleciera de escaso fundamento (85).

d) Administración por los sindicatos. Estos participan indirectamente en la administración cuando representantes suyos intervienen en la dirección y/o control de las entidades públicas y privadas. Pero, también, los sindicatos pueden administrar directamente una institución de seguro o colaborar en la gestión de uno de ellos.

La gestión por los sindicatos es la forma de administrar en los países socialistas, en que el Estado les encarga la gestión de los seguros sociales con algunas salvedades. Generalmente participan en el otorgamiento de beneficios de corto tiempo, como subsidios y asignaciones. El cuidado de la salud es entregado a servicios nacionales, en tanto que las prestaciones de pensiones las asume el Estado. La independencia de los sindicatos en estos sistemas es escasa, dado el régimen político existente; lo que en definitiva hacen, es actuar como administración estatal (86).

3. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ADMINISTRACION Y GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La administración y gestión de la Seguridad Social está sujeta, al igual que ella misma, a unos principios que la inspiran y ordenan. Son criterios básicos de orden técnico, económico y práctico, que posibilitan el actuar ordenado, coherente y eficaz de los entes gestores y los organismos colaboradores, todo ello con la finalidad de facilitar de manera racional el cumplimiento de la acción protectora que tienen encargada (87).

La delimitación de estos principios es posible por vías complementarias. En concreto, a través de:

- a) el estudio, conocimiento y experiencia de los que son los condicionamientos básicos de la Seguridad Social,
- b) la exigencia que impone su consideración como actividad pública,
- c) la observación de sus principios impulsores y,
- d) la consideración de la experiencia en materia de gestión tanto de la Seguridad Social como de otras actividades públicas.

Los condicionamientos básicos de la gestión de la Seguridad Social son los siguientes: a) es un servicio con círculo de beneficiarios muy extenso y disperso; b) los contactos de la administración con los interesados son frecuentes; c) la Seguridad Social es un servicio especialmente vulnerable a diversos tipos de fraude: simulación de incapacidad, ocultación de situaciones profesionales, defectos de cotización; y, d) la relación entre las gestoras y las personas protegidas son difíciles y delicadas, ya que ésta al tiempo de contactar con aquellas se encuentran, por definición, en situación de necesidad (88).

Por otra parte la Seguridad Social debe ser gestionada considerando los criterios orientadores de todo servicio público, es decir, que tienda a una mayor personalización de su actividad, evitando la concentración y burocratización excesiva, de manera que cumpla con eficacia sus cometidos. Una administración eficiente y próxima a los usuarios es la que actúa ajustada a criterios de unidad de acción coordinada, descentralizada y desconcentrada, según el caso, sometida a un orden

jerárquico, controlada burocrática y democráticamente y en que existen órganos en que participan los usuarios.

El conocimiento de estas condicionantes permite señalar los principios necesarios a los que deben ajustar su actuación los entes gestores. Cuando se habla de racionalización de la gestión de la Seguridad Social - "establecimiento de relaciones lógicas entre los fines y los medios" (89) -, se tiene presente estas orientaciones. Los entes gestores cumplen con eficacia su finalidad de hacer efectiva la acción protectora, cuando otorgan las prestaciones conforme a cuatro criterios: con la mayor rapidez, al mayor número de beneficiarios, al menor coste y cuidando las relaciones humanas (90).

No existe una posición unánime respecto a cuales son los principios ordenadores de esta actuación, ya que en ello influye el modelo inspirador del sistema nacional de que se trate y la propia experiencia particular sobre los condicionamientos de la Seguridad Social. En todo caso los autores, más o menos, se alinean en considerar la unidad, la coordinación, la descentralización y desconcentración, el control y la participación social, como los principios de la administración y gestión de la Seguridad Social.

Para FAGOAGA los principios sobre los que se asienta una gestión abierta, ágil, de funcionamiento eficaz, más económica, más fácil de ser controlada y desde luego con participación de los interesados y también del Estado, es la que se realiza bajo la premisa de la unidad de gestión (91).

VILLA GIL y DESDENTADO analizando las líneas de tendencia de la Seguridad Social en cuanto a su gestión, las concretan en tres: publicación, unificación y profesionalización de las entidades gestoras (92).

ALMANSA PASTOR señala como principios basilares de la gestión de la Seguridad Social española: tendencia a la unidad gestora, participación de los interesados y colaboración complementaria (93).

También con relación a España, se han señalado como principios informantes de un nuevo modelo de Seguridad Social los siguientes: especialización funcional; desconcentración administrativa; integración informativa; descentralización gestora; plena responsabilidad resolutoria; financiación proporcional adecuación coste-objetivos; colaboración "non profit"; control automático de rendimientos; garantía de protección; autogobierno y autocontrol; participación estimulativa por niveles de protección; humanización de las relaciones; y eficacia de resultados (94).

GALA VALLEJO distingue entre principios relativos al orden de la gestión y administración de los servicios y los que se refieren a los procesos administrativos. Entre los primeros ubica los de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y descentralización. Respecto a los segundos dice que "han de garantizar los medios jurídicos de realización del Derecho de la Seguridad Social de forma que la petición, reclamación y jurisdicción estén garantizados para todos los interesados, sean empresarios o trabajadores."

Por último en un tercer grupo, integra los principios relativos al régimen económico y financiero: solidaridad y unificación de caja (95).

MARTIN VALVERDE, utilizando la misma distinción que el anterior, señala los siguientes:

- Principios y objetivos respecto

a la organización de las entidades gestoras: gestión pública y gestión unitaria o coordinada de los distintos sectores de la acción protectora. Los que se traducen en los objetivos de descentralización administrativa o desconcentración. En este plano agrega, por último el principio de la participación de los interesados en la Gestión.

- Principios y objetivos respecto de los procedimientos administrativos: dos objetivos que se deben compaginar, porque van en la misma dirección; la rapidez de la tramitación de las prestaciones y el rigor y la precisión en la verificación de las situaciones de necesidad que las determinan (96).

3.1. Unidad

La unidad es un principio que trasciende la mera gestión; se vincula con la política contemporánea de la Seguridad Social, inserta y coherente con las otras actividades públicas dentro de la planificación estatal. Así, la unidad se opone a la consideración de las actividades públicas organizadas en un régimen de pluralidad de entes desconectados entre sí.

Como principio afecta a las formas de protección - en cuanto a que ellas tienden a ser uniformes (en el nº 1 de este capítulo nos hemos referido al punto) - y a la Administración funcional y orgánica.

Generalmente, se ha opuesto unidad a pluralidad, en el sentido que la falta de planificación y coherencia de la gestión de los seguros sociales, en la etapa de la "previsión social" favoreció su administración atomizada y fragmentaria. La unidad se corresponde con un sistema de Seguridad Social

que tiende a superar esa irracionalidad pretérita (97).

La unidad puede ser entendida como fusión orgánica. En este sentido se sostiene que la Seguridad Social ha de ser organizada en torno a un sólo ente gestor. Proceso que se vivió con su crecimiento, fusionando diversas ramas en un organismo o mediante el agrupamiento de todos los sujetos protegidos en uno solo, más centralizado (98).

Los fundamentos para esta fusión serían: el riesgo es único, la necesaria simplificación administrativa y ahorro de costos. A esos argumentos se responde, por aquellos que no ven como convenientes entender la unidad como fusión, que:

a) El riesgo efectivamente es uno, pero no en sus consecuencias (el estado de necesidad), ya que sus causas son distintas y también los son las medidas necesarias para su solución, por lo cual es preciso distinguir, a efectos de gestión, (aunque ello no sea lo relevante para el surgimiento del derecho a prestación en un sistema asistencial). b) En lo que se refiere a la simplificación y a la economía de costes se afirma que, "constituyen dos valores para todo tipo de instituciones o actividades y en la Seguridad Social no gozan de ningún distintivo de carácter especial como para erigirse en base de uno de sus principios". La apreciación que un organismo nacional único sea más simple y económico, "no pasa de ser una simple afirmación dogmática". La experiencia demuestra que este tipo de órganos se convierten en monstruos deshumanizados, que por la magnitud de sus funciones "se presentan excesivamente burocratizados, con altísimos costos de administración" (99).

ALMANSA PASTOR distingue en el principio un sentido propio y uno impropio. El primero es predicable de la titulari-

dad de la gestión y el segundo del ejercicio de la función . La unidad como titularidad, se corresponde con la existencia de un único ente, a quien compete en exclusiva la ordenación de la actividad que desarrolla la función. En el sentido del ejercicio, la función habría de corresponder a un único ente institucional (100).

Cuando se habla de unidad como unificación, a diferencia de la fusión lo que se predica es que la unidad no significa que deba existir un solo órgano para todo el sistema; se trata de unidad en la concepción y en la impulsión general de la puesta en funcionamiento de órganos de control y a los esfuerzos de coordinación en el nivel propiamente ejecutivo (101). En un sistema publicitado de Seguridad Social al Estado corresponde la creación, inspiración y la orientación de la Seguridad Social y de su gestión, pero su ejercicio coordinado por él, no debe estar en un solo órgano, aunque la tendencia tampoco es a una multiplicidad de entes gestores. Estos deben armonizarse de manera que el régimen básico administrado indirectamente por el Estado se descentralice funcional y/o territorialmente (102), y en que se delegue parte de las funciones en órganos surgidos de la iniciativa de los particulares. Por su parte, la Seguridad Social complementaria puede ser ejecutada bajo la tutela y control estatal por organizaciones intermedias, armonizadas de manera similar al régimen general.

A estas "unidades" básicas se añaden las "unidades secundarias", que se traducen en: unidad del acto de afiliación; unidad de la cotización; unidad de la jurisdicción; unidad de los sistemas de inspección, control y fiscalización; unidad

del campo de aplicación; y unidad - o uniformidad - del sistema de prestaciones. Todas estas unidades, necesarias e importantes, pueden lograrse en un sistema integral de Seguridad Social, instituido no sobre la base de un órgano único, sino mediante entidades gestoras unificadas, coordinadas y descentralizadas (103).

3.2. Descentralización y desconcentración

Estos principios están en expresa relación con la unidad, con la absorción por el Estado de las tareas orientadoras y su administración indirecta o directa del sistema básico, con la participación de los interesados y con la exigencia "de que la Administración de la Seguridad Social se aproxime a los distintos núcleos de la población protegida".

El sistema de administración, dependiendo de la orientación general de la Seguridad Social, de la forma de organización territorial del Estado, del grado de desarrollo de las entidades sociales intermedias, puede cumplir mejor con el objetivo de aproximar la Seguridad Social a la comunidad amparada, recurriendo a la desconcentración o descentralización, en su caso (104).

La desconcentración es un principio adecuado en un sistema de carácter general, ya que la creación de oficinas provinciales, locales o comarcales que sean precisas, garantiza la fluidez en el funcionamiento de los distintos órganos.

Por la aplicación del principio de descentralización se incorpora a la gestión, como entidades colaboradoras a las personas públicas territoriales o a las organizaciones económicas, sindicales, mutualistas e incluso a empresas autogestio-

nadas. También, por esta regla se incluye la intervención de estos sectores en la Seguridad Social complementaria, cuidando siempre la coordinación entre los sistemas a fin de evitar irracionalidades. En el primer caso, la descentralización funcional puede operar por delegación de una entera función a uno de los organismos señalados para un determinado colectivo, ya sea territorial y/o funcionalmente delimitado por el espacio geográfico en que se sitúan (105).

Un sistema de Seguridad Social descentralizado y/o desconcentrado, según las variantes nacionales, facilita la mejora de la eficiencia y disminuye los inconvenientes y aspectos negativos que presenta el funcionamiento fusionado o excesivamente pluriforme de las instituciones de la Seguridad Social (106).

3.3. Control

La Seguridad Social por su gran envergadura requiere ser controlada y no sólo en el aspecto financiero sino también, toda su gestión administrativa, cualquiera que sea la fórmula que adopte esta dinámica, por los fines públicos que ella persigue (107).

El control - que equivale a inspección, fiscalización e intervención- es realizado por los interesados en la Seguridad Social, es decir: el Estado, por ser garante del bien común, porque la Seguridad Social satisface necesidades sociales, y por la aportación financiera que realiza. Por los empresarios y los trabajadores: los patronos por el aporte financiero que efectúan y porque una buena administración eficaz en el otorgamiento de las prestaciones, en definitiva redunda en una mejora de

las relaciones laborales, y en la mejor disposición del trabajador al cumplimiento de sus funciones. A los trabajadores, porque son los directamente beneficiados. A estos hay que agregar otros colectivos como los pensionistas, los minusválidos, etc.

Los procedimientos por los cuales los interesados (el Estado entre ellos) controlan la Seguridad Social, se pueden dividir en internos y externos, teniendo como punto de referencia la entidad a controlar.

Los controles internos, también llamados autocontrol, operan al "interior de la propia administración controlada, con la misión de corregir disfunciones de actuación y evitar el incumplimiento de las normas..." . En otras palabras "opera como una simple autoregulación administrativa sin repercusiones ni manifestaciones ad-extra" . Por su parte, los controles externos son los encargados de supervigilar y comprobar la actuación legal y eficaz del aparato administrativo. Presuponen "la sumisión al juicio de una institución externa a la propia administración controlada" (108).

Para determinar en lo concreto cuáles son los órganos controladores tanto internos como externos, hay que verificar cuál es el grado de ingerencia que los interesados tienen o pueden tener en las decisiones internas de las gestoras. Si los interesados asumen en igualdad de condiciones que los representantes del Estado las decisiones, el tipo de control que ejercen es interno (autocontrol). Por el contrario si su participación es meramente consultiva o sólo intervienen, por ejemplo, a nivel de un Consejo Nacional de Seguridad Social, su actividad de control es externa ya que no participan en las decisiones administrativas del ente gestor en específico.

En definitiva, el control interno se realiza por:

- Los ministerios tutelares: Ministerio de trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud respecto de las prestaciones sanitarias.

- La intervención de la Seguridad Social o contraloría interna y en el caso de no existir un órgano especializado, el Ministerio de Finanzas.

Los controles externos están a cargo de:

- El Parlamento.
- El Ombusman (Defensor del Pueblo).
- El Tribunal de Cuentas o Contraloría General del Estado.
- El Poder Judicial (control jurisdiccional).
- Los interesados (con las observaciones ya hechas).
- La opinión pública (109).

3.4. Participación de los interesados

La participación de los interesados se ha constituido en un principio de la administración y gestión de la Seguridad Social, por las siguientes razones;

- La Seguridad Social es una función pública que está en la línea de la democracia social.

- La necesidad de humanizar las relaciones que derivan de la Seguridad Social.

- El necesario control social de las prestaciones y los mecanismos de obtención de ellas.

- La integración de los interesados desde una perspectiva descentralizadora.

- El deseo de limitar la excesiva intervención estatal a través de la incorporación de las organizaciones intermedias.

- El interés por el control adecuado de las cotizaciones ingresadas.

Por participación de los interesados entendemos la intervención o actuación que realizan los representantes de los trabajadores, empleadores y otros colectivos vinculados a la Seguridad Social, expresamente designados para ello, en los procesos de adopción de decisiones y/o en su control, o en un organismo colegiado contralor y tutelar de la actividad de los organismos gestores, sean estos de carácter público, mixto o privado. Toda actividad administrativa y gestora de la Seguridad Social puede ser constitutiva de participación de los interesados.

4. LA ADMINISTRACION Y GESTION Y LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

4.1. La Seguridad Social vive una crisis

Si el mensaje de BISMARCK de 1891, se considera como el inicio de la historia de la Seguridad Social, ésta ya habría cumplido casi cien años. En todo este período - corto si se observa desde una perspectiva histórica -, la Seguridad Social ha vivido dos grandes etapas caracterizadas por una permanente evolución. Pero, a partir de los años setenta los sistemas de Seguridad Social entran en crisis.

La primera época, de elección de su modelo o de na-

cimiento (110), se caracteriza porque surgen los primeros seguros sociales de corte bismarckiano, proceso que se extiende desde fines del siglo pasado hasta los años treinta (111).

El período se cierra con los planteamientos de BEVERIDGE - en circunstancias de crisis económica, aunque distinta a la que precedió al proyecto de BISMARCK -; necesidad de crear un sistema de Seguridad Social sobre bases distintas que incluyera entre las necesidades a proteger el paro forzoso. La segunda etapa es de consolidación y expansión de la Seguridad Social en los países industrializados. Es un período de bonanza económica que se extiende, aproximadamente, entre 1941 y 1973. En estos años se consolida y mejoran las leyes que regulan los sistemas y a su vez, la Seguridad Social se "internacionaliza" por medio de su reconocimiento y consagración en instrumentos de carácter internacional (112).

Los progresos que la Seguridad Social logra, especialmente a partir de los años cincuenta han constituido su orgullo. En este período se beneficia "de un conjunto de condiciones demográficas, económicas e ideológicas, relativamente ventajosas" (113).

Las dificultades de los seguros sociales se inician a la par con la crisis energética que se vive a partir de 1973, las que con el correr de estos años han llevado a decir que "hoy parece como si una tormenta se cerniera sobre la Seguridad Social, si es que no la está azotando ya" (114). La superación de esta situación, de acuerdo a como se enfrente, dará paso a la tercera edad de la institución.

Que la Seguridad Social vive actualmente una crisis no constituye novedad al analizar su historia. El nacimiento de ella está en estrecha relación con la grave crisis económica de

la Alemania de 1874, con su secuela de pauperización de las capas sociales obreras. Este problema y las concomitantes político-sociales, más el discurso reformista, llevó a los planteamientos que sirvieron de base a la creación de los seguros sociales, según el proyecto de BISMARCK.

La crisis que la Segunda Guerra Mundial provoca en las sociedades europeas, es el antecedente para el segundo lanzamiento de la Seguridad Social. Hoy, una nueva crisis económica es el detonante que pone en evidencia la propia crisis de la Seguridad Social. Una adecuada adaptación de ella permitirá que dé el salto hacia su tercera edad. En esa perspectiva la doctrina se centra en detectar las dificultades de la institución y sus causas, y en función de ese discernimiento se esfuerza por señalar las condiciones o criterios que deben inspirar las reformas necesarias,

La Seguridad Social que se inserta en el marco de la política económica - prueba de ello es que los efectos de la crisis económica no podían dejar de sentirse en la Seguridad Social - no puede resolver sus dificultades si el análisis no se realiza considerando este condicionamiento básico; forma parte del conjunto de políticas sociales y económicas del Estado.

La institución sufre una desaceleración de su ritmo de crecimiento. Si las condiciones económicas favorables persistieran, la crisis sería sólo de adaptación, como consecuencia de un crecimiento rápido. Prueba que en lo esencial la crisis que vive la Seguridad Social es de adaptación, agravada por las dificultades económicas, es que durante estos años ha seguido haciendo progresos, claro, más pausados. Esta afirmación se evidencia, especialmente si se observa que en algunos países

en desarrollo se instauran o mejoran los sistemas existentes (115). Una prueba de lo contrario - estancamiento o paralización - sería negar su carácter dinámico (116).

Sobre los problemas actuales de la Seguridad Social se puede hacer una larga enumeración, pero creemos posible reconducirlos a dos: institucionales y estructurales aunque, como es obvio y queda probado por todo lo dicho hasta aquí, los segundos en gran medida tienen su origen en los primeros (117).

a) Institucionales. La Seguridad Social está acosada por un aumento de las cargas. El número de las necesidades que se espera sean amparadas por ella, han crecido en el último tiempo; lo mismo ocurre con la intensidad en la protección y las contingencias sociales ya cubiertas. A esto se une la presión porque se amplíe la cantidad de colectivos incorporados a los sistemas. La atención de estas exigencias, correctas en su fundamento, implica un incremento de los gastos que en la realidad no se corresponde con un aumento en las entradas. Más bien, la tendencia es hacia la disminución de los ingresos por cotizaciones y a una resistencia "oficial" a un mayor aporte fiscal.

b) Estructurales. La Seguridad Social adolece, especialmente en los sistemas de corte profesional - que son la mayoría -, de una deficiente administración que la lleva a tener altos costos financieros, sin que ello signifique una mejor atención a los usuarios ni menos una mejor cobertura de las necesidades protegidas.

Se critica a la Seguridad Social por la deshumanización en sus relaciones con los sectores protegidos, por los inadecuados canales de información de los deseos de los inte-

resados, como por la información a ellos de sus derechos y la forma de ejercerlos. Existe desorden, descoordinación y burocratización en la gestión de los seguros. Así como, gigantismo de los entes gestores en la mayoría de los sistemas centralizados o fusionados producto de la tendencia a la universalización. Los controles tanto internos como externos, no son eficaces para evitar los fraudes y abusos en la obtención de las prestaciones y en el recaudo de las cotizaciones. Hay también, un excesivo reglamentarismo en la exigencia de cumplimiento de determinados requisitos previos para la obtención de las prestaciones.

Junto a estos problemas existe uno fundamental, relacionado con los fines de la institución; a pesar de los progresos que la Seguridad Social ha logrado, en la práctica no ha contribuido -en la parte que le corresponde- a solucionar la existencia de la pobreza. Por los mecanismos redistributivos no se ha conseguido terminar con la pervivencia de grupos marginados en el goce y ejercicio de sus beneficios (ni que decir de esta situación en los países subdesarrollados). El grado de integración social de estos sectores sigue siendo escaso y se acrecienta en la medida que los efectos de la crisis económica se hacen más manifiestos (118).

ALONSO OLEA indica que uno de los problemas de la Seguridad Social "es la alarma sobre los recursos que la Seguridad Social consume". Existe una gran preocupación por el crecimiento de los gastos, problema externo que es efecto de causas más profundas, intimamente ligadas: "el envejecimiento progresivo de los colectivos asegurados y crisis de la situación de empleo".

PERRIN explica que los problemas de la Seguridad Social son el producto del cúmulo de exigencias opuestas que asaltan a los sistemas, bajo la presión de las necesidades que surgen de la evolución de la institución y de las cargas que la satisfacción de esas necesidades lleva implícita. Respecto de los problemas propiamente administrativos señala que, las estructuras de los seguros se caracterizan por su "pesadez", agravada por la influencia de factores políticos que impiden su rápida adaptación a nuevos criterios de administración y gestión.

Para RODRIGUEZ PIÑERO la Seguridad Social está afectada directamente por la crisis económica que le provoca una "sobrecarga" y unas entradas insuficientes. A su vez, la crisis interna tiene efectos adversos sobre el funcionamiento del sistema económico, que puede suponer un obstáculo e impedimento al relanzamiento económico. A ellos se añaden los defectos de estructura y organización que suponen dejar desprotegidos a los sectores sociales más necesitados.

SAGARDOY BENGOCHEA considera que los principales problemas, dentro de una perspectiva democrática, radican en su coste, en el control de sus cuentas y en la participación de los beneficiarios.

MARTIN VALVERDE distingue como problemas de la Seguridad Social relativos a su gestión, la mala configuración de las entidades gestoras y la deficiente administración al interior de cada una de ellas.

Para FUENTES QUINTANA a los problemas de gasto que genera la crisis económica, se agregan: la disminución de entradas por el desequilibrio demográfico, los efectos sobre el costo del trabajo por las cotizaciones que deben hacer el empresario a la Seguridad Social, el aumento de las pres-

taciones reales, y el "alejamiento de las necesidades de los usuarios de las ofertas de la Seguridad Social" (119).

4.2. Causas de la crisis

La crisis que sufre hoy la Seguridad Social es de raíces profundas, con causas de carácter interno y externo. La crisis económica de los países desarrollados ha sido la más importante ya que los efectos que ha producido, especialmente en la financiación de los seguros son enormes. Junto a ella hay que ubicar la disminución de los cotizantes, por baja en la tasa de natalidad que viven las sociedades industrializadas y que afectan, fundamentalmente a los seguros montados sobre el sistema financiero de reparto. Estos problemas se han encargado de dejar al descubierto las dificultades propias de la Seguridad Social, que se arrastran desde hace tiempo y que tienen como antecedente su desordenado desarrollo, en parte a causa de la tendencia a la generalización sin modificar o cambiar el modelo profesional que inspiró la mayoría de las legislaciones nacionales.

La distinción entre causas internas y externas, en gran parte es poco fiel a la realidad, ya que existe entre ellas una estrecha conexión e interdependencia. Así como la crisis económica trae graves problemas a la financiación, la actual estructura administrativa y financiera de la Seguridad Social afecta a la cantidad de recursos fiscales y privados que se pueden destinar a la inversión, por la distracción importante de renta nacional que debe destinarse a prestaciones de Seguridad Social (120),

4.2.1. Causas externas

A.- La crisis económica mundial (121) se manifiesta en tres áreas de la economía con directos efectos en la Seguridad Social:

a.1) La caída en el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). El desarrollo que la Seguridad Social vivió en las últimas décadas, en gran parte se debió a la alta tasa de crecimiento interno de las economías industrializadas. Cuando la producción de un país crece al ritmo del cinco-siete por ciento anual acumulativo, ese país cuenta con los fondos necesarios para satisfacer tanto los deseos de redistribución como los de acumulación de capital y de desarrollo económico (122).

El sistema de reparto en que se basa la mayoría de los sistemas está asentado en el crecimiento económico. Si hay productividad y por consiguiente las rentas son mayores, los activos cotizantes están en condiciones, por medio de sus aportes, de contribuir al mantenimiento de la población pasiva. El dinamismo económico de la sociedad es requisito para el funcionamiento del sistema.

La crisis económica afecta de lleno a los "dos lados del presupuesto (de la Seguridad Social) - gastos e ingresos - y a la vitalidad económica necesaria de la que depende la propia lógica de la política social".

En la situación de crisis se da una "competencia/rivalidad entre las necesidades de la economía y las de la Seguridad Social. En ese conflicto se encierra la profunda crisis de la Seguridad Social, que vivimos". La financiación de los seguros significa menos recursos disponibles para afrontar

la crisis económica. El punto de discusión se puede centrar en el extremo: salir de la crisis resulta más rápido si los escasos recursos económicos se destinan a la inversión y por tanto al crecimiento, el que logrado permitiría seguir atendiendo a las necesidades de política social. A este criterio extremo defendido por la corriente monetarista, se opone una visión de carácter más general que parte del supuesto que en Seguridad Social hay puntos de no retorno (123).

a.2) La multiplicación del desempleo. Dos relaciones claves de la Seguridad Social giran en torno al desempleo, cuya crisis resulta nociva para el buen funcionamiento de la institución; ellas son: ocupados/no ocupados y cotizantes/parados más pensionistas (124). La pervivencia en el tiempo de estas relaciones en su sentido negativo puede llevar a una hecatombe de los sistemas.

El desempleo es la consecuencia más cruda de la crisis económica, por las graves implicaciones que tiene para las personas que lo sufren. De allí que sea el problema que requiere más atención. Tal es la gravedad de las dificultades que trae el desempleo, que basta observar las realidades nacionales que nos rodean - en especial en los países subdesarrollados, cuyas economías tienen un escaso grado de independencia - para percatarse de lo pernicioso que es para la sociedad el mantenimiento de tales tasas de cesantía.

En relación con el desempleo es donde se da otro de los conflictos entre la Seguridad Social y la política económica, ya que la primera debe proteger a los desempleados, lo que significa desviar recursos que podrían destinarse a la inversión productiva (125).

a.3) La inflación. Así como la caída en el Producto Interno Bruto afecta a los sistemas basados en el principio del reparto, la inflación, entre otras consecuencias, afecta a los seguros organizados en torno a la capitalización. Los procesos inflacionarios dificultan la capacidad de generación de las rentas necesarias para el sostenimiento de las prestaciones comprometidas. Por otro lado "encarece los costos de las prestaciones y suscita los afanes reivindicacionistas y compensatorios originando reclamaciones de mayores pensiones, en general de mayores prestaciones económicas" (126).

B.- Otro factor externo a la Seguridad Social que ha ayudado la aceleración de la crisis es el envejecimiento progresivo de la población, especialmente en los países desarrollados cuya tasa de crecimiento se encuentra estancada o en descenso, disminuyendo la población activa disponible para el trabajo (127). Vinculado con esto se da la circunstancia que las personas que jubilan tienen una expectativa de vida mayor, con lo cual los costes por pensiones de vejez aumentan ostensiblemente. Además estos costes se incrementan al mejorar en número y calidad las que perciben las personas que pasan a la vida pasiva por invalidez.

En las sociedades desarrolladas, los ancianos, cada vez en mayor cantidad dejan de formar parte del núcleo familiar; se tiende a dejarlos aislados, con lo cual y a fin de satisfacer las nuevas necesidades que esta situación crea se deben aumentar en número y calidad las prestaciones que perciben. La actualización de las pensiones, sean cual sean, con el propósito que mantengan, al menos el valor real que tenían al momento de su concesión, trae nuevos problemas financieros a la Seguridad Social (128).

Este aumento de los costes de la Seguridad Social derivados del descenso demográfico es un problema técnico específico cuya solución - indica PERRIN - como todos los de su género, requieren atender a los problemas generales para una solución amplia y eficaz (129).

No dependiendo directamente de la crisis pero vinculado por un lado con lo que se ha dicho sobre los efectos de la caída de las tasas de crecimiento y por otra, con problemas de deficiencias institucionales se encuentra el aumento del costo de las prestaciones reales en especie, muy especialmente de las prestaciones sanitarias. Los efectos del aumento de los costos de estas prestaciones sobre la financiación de la Seguridad Social son evidentes, "la multiplicación de gastos que ocasionan estas prestaciones eleva sus presupuestos y dificulta/encarece su posible atención" (130).

Junto a ésta se ubica el crecimiento "espectacular en los presupuestos familiares de los gastos en servicios, lo que ha variado el patrón de consumo dominante en la gran ola de prosperidad 1951-1973". Esta orientación del gasto origina una desviación de los recursos a invertir, a actividades no productivas o originadoras de escasa riqueza, ya que se restan "fondos para la demanda posible de productos industriales, característicos del consumo de masas, que fundamentó el intenso crecimiento de los años cincuenta y sesenta, y ocasionando consecuentemente la crisis de ese modelo" (131). Esto tiene estrecha relación con una crisis más global de las sociedades más desarrolladas y que ha sido hecha ver por distintos sectores, entre ellos la Iglesia Católica; el "consumismo" en que se debaten las sociedades modernas. También es necesario señalar, que pareciera

que en estos años no sólo se vive una crisis económica, sino lo que está en crisis es la sociedad capitalista con su modelo de producción.

4.2.2. Causas internas

A. Universalización desordenada de la Seguridad Social. En la forma en que se ha llevado a la práctica la tendencia a la universalización de los sistemas profesionales, se ubica una de las causas de la actual crisis de la institución. En la mayoría de los casos ella se realizó sin una planificación adecuada; se trataba de responder a las aspiraciones de los diversos sectores sociales y a programas de gobierno de bienestar social. Todo ello se vió favorecido por la bonanza económica. En fin, el avance desde un sistema de previsión social a uno de Seguridad Social se efectuó sin cambiar, en su momento, en forma coherente y ordenada, los presupuestos del modelo inspirador que se deseaba abandonar.

Por todo esto uno de los problemas que se debe abordar es el de la adaptación de las estructuras a las nuevas circunstancias en que la institución debe desenvolverse. Reforma o adecuación que debe considerar la situación de su financiación de manera que sin aumentar sus costos, se otorguen prestaciones en el sistema general "a la medida" de sus posibilidades presupuestarias e incorporando técnicas racionalizadoras de su gestión (132).

B. Gigantismo y burocratización de la administración.

El proceso de adaptación de la administración a las nuevas exigencias que le impuso la tendencia a la universalización, fue deordenado y obedeció al igual que ésta última, a la

presión de los intereses en juego y a políticas de bienestar que fueron asignando a los organismos gestores, cada vez más centralizados, tareas que no eran capaces de responder adecuadamente por su estructura. La dimensión alcanzada por la propia Seguridad Social es causa de considerables problemas y "deseconomías" en su funcionamiento y "causa de desatención de las necesidades de los usuarios"; de ahí las críticas de gigantismo y burocratización. Los entes y las prestaciones se montan no en consonancia con las necesidades de los usuarios, sino "a partir de los deseos y conveniencias de los órganos de decisión de las instituciones", y la producción en "masa de los servicios corre el peligro de deshumanizarlos y alejarlos de las necesidades individuales" (133).

Estos, que son defectos inherentes del sistema, tienen solución en la propia lógica de ellos. Las fallas enunciadas se traducen en que la Seguridad Social termina, en muchos casos, favoreciendo a los que tienen más a costa de los que menos poseen.

Para RODRIGUEZ PIÑERO la solución de los problemas de financiación, está en poner el acento en la eficacia real de la Seguridad Social, "lo cual no se determina por el volumen de los medios financieros ..., sino por ... la utilización adecuada de estos medios para cubrir las necesidades sociales indispensables". Lo que supone una clara determinación de objetivos y prioridades que permitan realizar una eficacia superior con los mismos medios.

"En el mismo sentido, la mejora de la estructura jurídica y administrativa, es una tarea tan importante como la mejora de las prestaciones". El mismo

autor insiste más adelante, que los "defectos de organización y de estructura pueden suponer que la Seguridad Social deje desprotegidos a sectores sociales más necesitados, que sobreproteja a otros, que gaste en forma inadecuada su dinero sin, además, conseguir una satisfacción efectiva de las necesidades (134).

4.3. Vías posibles de solución de los problemas de la Seguridad Social

Todo proceso de búsqueda de soluciones a los problemas de la Seguridad Social debe estar asentado en dos premisas básicas: reafirmación de su importancia y la no regresividad en los progresos que ha alcanzado (aunque la segunda es consecuencia de la primera.

Parecería obvio no tener que reafirmar la importancia de la Institución, pero la crisis económica ha puesto en duda, para algunos sectores, la conveniencia de mantener sistemas de Seguridad Social en lo que rebasen los puros moldes de los seguros sociales tradicionales (135). Por otro lado, la Seguridad Social tiene hoy día un grado de desarrollo al que no puede renunciar; como sería al permitir recortes en la cobertura de personas y necesidades. Se trata de no desmantelar o reducir en forma sensible el grado de protección alcanzado que, entre otros problemas, provocaría una fuerte contestación social y tendría efectos perniciosos sobre "el propio equilibrio y crecimiento económico" (136).

La tendencia futura en la Seguridad Social se orienta hacia la constitución de seguros unificados y descentralizados que en un nivel general garanticen una renta social mínima, y en uno segundo, otorguen prestaciones diversificadas de

acuerdo a las necesidades de los diversos colectivos, con incorporación de los sectores intermedios de la sociedad en la gestión y el control, con un sistema de financiación mixto en que toda mejora de las prestaciones básicas, estructuradas de acuerdo a las necesidades y posibilidades económicas de cada país, corran por cuenta de los interesados, creando el Estado los mecanismos de compensación y solidaridad adecuados para evitar las diferencias excesivas entre unos y otros sectores (137).

Esta tendencia implica buscar vías de salida a la actual crisis, que se orientan no al cambio más o menos radical de la institución y su estructura, sino a su adaptación a las nuevas circunstancias económicas, racionalizando y mejorando la institución y sus órganos de gestión, que le permitan salir renovada y con posibilidades de conseguir esos nuevos objetivos que se le proponen. Se trata de racionalizar, adaptar y mejorar los mecanismos de protección. Las necesidades a satisfacer deben estar adecuadas a las posibilidades económicas asegurando al menos, un nivel mínimo. Se busca que lo económico no sea "anti-social", ni que lo social sea "anti-económico", pese a las dificultades de implementación que ello trae consigo (138).

La racionalización es la gran tarea que se propone superar las dificultades de la Seguridad Social. Racionalizar es hacer operar la razón, la inteligencia respecto de algo, una institución que no ha funcionado de acuerdo a ella, al menos en términos absolutos. Se refiere a poner orden, utilizando los conocimientos y experiencias de la ciencia y la técnica, cuidando que en ese proceso se respeten los fines y principios de la institución.

Para ALONSO OLEA racionalizar la Seguridad Social es hacer un uso óptimo "de los recursos relativamente escasos - por ingente que sea su magnitud absoluta, que lo es - que tiene a su disposición ..." .

PERRIN entiende que racionalizar, en un sentido amplio, significa "adecuación lógica de los medios a los fines en materia de funciones, de estructuras y de métodos ..., (lo que) ... puede permitir el comienzo del necesario resurgimiento (de la Seguridad Social) ... a condición de respetar la finalidad específica de la administración social, que afortunadamente evoluciona desde el servicio a la sociedad hacia el servicio al hombre". Agrega que, la racionalización no es una empresa tecnocrática de mejora de la organización y métodos (la racionalización no es sólo la modernización de la Seguridad Social), sino de una selección adecuada de los fines y de una elección rigurosa de los medios, para evitar las posturas fáciles y menos racionales, como sería el aumento irresponsable de los recursos para cubrir los gastos y "racionamiento" drástico reduciendo los gastos en función de los recursos actuales, "se trata pues, de consolidar la Seguridad Social, de orientarla hacia sus propios objetivos y de hacer converger las preocupaciones económicas con la preocupación de la calidad y la eficacia y de la efectividad". Indica por último, que ante "la crisis de adaptación que afecta a la Seguridad Social, la racionalización se presenta como el pasadizo obligado entre la solución de facilidad y la solución de austeridad" (139).

La racionalización abarca todos los aspectos de la Seguridad Social tanto institucionales como estructurales.

4.3.1. Racionalización del crecimiento institucional.

Considerando lo dicho hasta aquí, la racionalización de la institución se refiere a la adaptación de un servicio que cumple funciones públicas a las nuevas circunstancias, que no impida su crecimiento sino que lo potencie. Entonces, se ve como posible la tendencia racionalizadora de la institución de acuerdo a las funciones que está destinada a cumplir. La racionalización institucional domina los otros aspectos de la racionalización, entre ellos, el administrativo.

Las funciones básicas de la Seguridad Social se agrupan en las siguientes:

- asegurar una renta social mínima para cualquier pérdida de la capacidad individual de generarse una propia,
- protección de la salud y,
- asegurar las posibilidades de adaptación a los cambios técnicos de las capacidades personales, especialmente en relación con el empleo.

Estas proposiciones se corresponden con las planteadas por PERRIN, quien distingue entre funciones constitutivas e iterativas (140).

Entre las funciones constitutivas señala: garantía de una renta social de sustitución de los ingresos profesionales y la atribución de una renta social de compensación por las cargas familiares o de una renta social mínima para quienes no pueden procurarse unos ingresos profesionales considerados como suficientes y no disponen de una renta social de sustitución; junto a estas rentas, figuran como funciones constitutivas la protección de la salud y una nueva, vinculada con el empleo, "favorecer la adaptación, la valoración

y utilización óptima de los recursos humanos por medio de ayudas apropiadas a la formación, a la reconversión o mejora de las calificaciones profesionales y, en general a la promoción social y cultural".

Las funciones iterativas: prevención, readaptación e investigación social, se encuadran dentro de las funciones constitutivas señaladas. En relación con la política social, indica que, la racionalización institucional presenta la utilidad de facilitar la coordinación de los diversos aspectos de ella. Este tipo de racionalización posibilita la unidad de perspectiva y la apreciación global de la oportunidad y consecuencias de una política social (141).

La racionalización de la financiación es otro aspecto ligado con el anterior. Se tiende a buscar un equilibrio entre las aportaciones estatales y las que se obtiene vía cotizaciones, en el debate en torno a la financiación está presente la tensión entre gasto social no directamente productivo y gasto en inversiones. Este problema que podría resucitar la discusión entre seguros sociales y Seguridad Social, es posible resolverlo a través de la compatibilización de sistemas básicos públicos y sistemas complementarios, en que se haga jugar la iniciativa de los particulares y la acción del Estado.

Pero la discusión va más allá y se centra en modificar las estructuras financieras de la Seguridad Social, ya públicas, ya privadas. En el sistema financiero público, qué tipos de impuestos - directos o indirectos - son los más indicados para financiar la Seguridad Social, e incluso qué sectores de bienes pueden ser gravados en favor del

gasto social. En los sistemas contributivos la cotización de los empleadores es la que se presta a mayores discusiones; en algunos casos concretos y respecto de determinadas prestaciones se ha suprimido (142).

4.3.2. Racionalización administrativa

Por ella lo que se pretende es que las estructuras de gestión y sus métodos se adapten a las funciones que se asignan por la racionalización institucional.

Se pretende diversificar el número de entidades gestoras de acuerdo a las funciones, incorporando en sus órganos directivos a los representantes de los interesados. Descentralizando a nivel territorial e incorporando en esos entes menores dependientes la participación de las autoridades locales, las organizaciones intermedias y a los interesados, de tal manera que intervengan en la gestión directa. Todo esto en el nivel básico de Seguridad Social. En nivel complementario, la intervención de los particulares, especialmente interesados debe considerarse junto con una posible intervención estatal en las cajas o entes que se creen, bajo un criterio funcional, tanto a nivel estatal como local.

La existencia de tareas repetitivas técnicas, más razones de racionalización, simplificación y eficacia, conducen a la existencia de "servicios comunes" para toda la Seguridad Social, independientemente del sector funcional de que trate, tal es el caso, por ejemplo de la intervención fiscalizadora interna al sistema y, muy especialmente, al recaudo de las cotizaciones.

Por otra parte, siendo la tendencia permanente hacia la universalización, ha de considerarse por razones prácticas de simplificación y de humanización; la liberalización de ciertos requisitos necesarios en la actualidad para la obtención de algunas prestaciones, por ejemplo períodos de carencia. Hay que añadir a esto la mejora de los sistemas de información a los beneficiarios de sus derechos y obligaciones.

La participación de los interesados se vuelve a revelar importante a la hora de liberalizar y simplificar la aplicación de reglamentaciones adjetivas en materia de prestaciones, ya que los posibles abusos y fraudes que esta simplificación podría traer aparejada, pueden ser contenidos por eficacia de los controles, en los cuales la participación de los beneficiarios juega un papel importante (143).

N O T A S

- (1) PENDAS DIAZ, B.: Organización administrativa de la Seguridad Social. TESIS. Ed. Serv. Public. Univ. Complutense Fac. de Der. Madrid, 1983. En págs. 3 ss, señala que desde el punto de vista jurídico, la organización administrativa no es otra cosa que el conjunto de normas y obligaciones que regulan la estructura (competencias o funciones) de un determinado ente (órgano).
- (2). VILLA GIL, L.E. (de 1a) y, DESDENTADO BONETE, A.: Manual de Derecho de la Seguridad Social. Aranzadi, Pamplona, 1979, pág 641.
- (3) GALA VALLEJO, C.: Gestión Institucional de la Seguridad Social. Nuevo Ordenamiento . Ed. Min. Trab. y Seg. Soc. Serv. Public. Madrid, 1980, pág.41.
- (4) MARTIN VALVERDE, A., RODRIGUEZ SAÑUDO, F. y, DURAN LOPEZ, F.: "La racionalización de la gestión". EN: Rev. Papeles de Econ. Española. Nº12/13. Confed. Española de C. de Ahorro. Madrid, Nov. 1982, pág. 129.
- (5) GALA VALLEJO: Gestión Institucional Op. cit. pág. 41.
- (6) PENDAS DIAZ: Organización administrativa Op.cit. pág.5.
- (7) VER: MARTIN VALVERDE y otros: "La racionalización de la gestión". Op.cit. pág.129-130 y, GALA VALLEJO: Gestión Institucional ... Op.cit.pág.41
- (8) MARTIN VALVERDE : "La racionalización de la gestión" Op. cit. pág 129-130.
- (9) PENDAS DIAZ: Organización Administrativa ... Op. cit. pág. 5.
- (10) MARTIN VALVERDE : "La racionalización de la gestión ". Op. cit. pág. 129.
- (11) Para un estudio detallado de esas tensiones, ver entre otros:
PENDAS DIAZ: Organización Administrativa ... Op.cit. pág. 14 y ss. y
ALMANSA PASTOR: "Gestión Pública e Iniciativa Privada". EN: Rev. Papeles de Econ. Española. Nº12/13, Confed. Española de C. de Ahorro. Madrid, Nov. 1982, págs. 28 ss.

- (12) BEVERDIGE, W.: Seguridad Social y servicios afines. Losada. B.Aires, 1943, pág.75.
Otras definiciones amplias en el Derecho Español son las de ALONSO OLEA: "Conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la previsión y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad garantizando un nivel mínimo de rentas". Instituciones de Seguridad Social. Civitas, 9va. Ed. Madrid, 1983, pág. 27.
ALMANSA PASTOR: La Seguridad Social es "el instrumento estatal específico protector de las necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permita su organización financiera". Derecho de la Seguridad Social. T.1, Tecnos. Madrid 1981, pág.82
VILLA GIL y DESDENTADO: La "idea programa" de la Seguridad Social, "se presenta como un mecanismo público para la protección de las necesidades sociales del hombre, abstracción que lleva necesariamente a la Seguridad Social o compendie los mecanismos públicos tradicionales de protección social o los integre superando sus contornos históricos y funcionales, pero se tiende a dirigir la acción estatal a que las rentas individuales se equilibren socialmente a través de un juego discriminador de exacciones y prestaciones". Manual de Derecho ... Op. cit. pág 24.
Para PERRIN. la Seguridad Social en lo esencial, se caracteriza " por la preocupación de prevenir la indigencia, asegurando una garantía razonable de medios de existencia, adaptada a la estructura del grupo familiar, y asistencia médica de acuerdo con el reconocimiento del derecho a la salud, por medio de una amplia solidaridad". "La Seguridad Social como ideología y como realidad". RSS. Nº1, Madrid, 1979, pág. 154.
- (13) PENDAS DIAZ: Organización administrativa Op.cit. pág 7 ss.
- (14) NOVOA FUENZALIDA, P.: Derecho de la Seguridad Social. Ed. Jurid. de Chile, Santiago 1977, pág 10.
- (15) BOU VIDAL, M.: "Aspectos de la Seguridad Social". EN: Estudios en homenaje a JORDANA DE POZAS. Vol.3. Est. de Der. del Trab. y Seg. soc. Inst. Est. Polit. Madrid 1961, pág. 200.
- (16) PEREZ LEÑERO, J.: Fundamentos de la Seguridad Social. Aguilar, Madrid, 1956, págs. 27 ss.
- (17) PERPIÑA RODRIGUEZ, A.: "Democracia y Seguridad Social" RISS Nº 6, 1976, pág . 1630 ss.
En la democracia política, la igualdad se manifiesta en el voto, en la democracia social se busca que el principio

del sufragio universal se concrete en el igual goce y ejercicio de los derechos económicos y sociales, dentro de los cuales está el derecho a la Seguridad Social.

- (18) SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: "La organización democrática de la Seguridad Social". EN: RISS nº3, Madrid 1977, págs. 778 ss.
NACIONES UNIDAS: Informe sobre la situación social del mundo. En su cap. III sobre la Seguridad Social, indica que actualmente, en la mayoría de los sistemas existentes, ésta "abarca virtualmente a todos los aspectos de la vida social, desde la cuna hasta la muerte". En. en N.York, 1983, págs, 64 ss.
- (19) MARZIALE, F.: "Algunas ideas para una reforma de la Seguridad Social " EN: RISS Nº1, Ener-Marz. 1979, Madrid pág.25.
- (20) VER: Fundamentos de la ... Op.cit. págs. 6 ss y, "La organización democrática de ..." Op.cit.págs.780 ss. Respectivamente.
- (21) NAC. UNIDAS en el Informe sobre la..., dice que independientemente de las formas que asuma la Seguridad Social, su actuación afecta "profundamente no sólo al bienestar económico total de la población sino también a su distribución entre los diversos grupos sociales y a lo largo del tiempo. La importancia de la Seguridad Social en la sociedades modernas deriva en gran medida, lo mismo que los debates de que está rodeada, de su carácter distributivo". Ob. op.cit. pág. 65-66 .
ALMANSA PASTOR: Derecho de la ..., y VILLA GIL y DESDENTADO Manual de Derecho... Ambos op.cit., en págs 205 ss y 137 ss respectivamente - entre otros - ambos abordan el papel de la Seguridad Social en materia de distribución y redistribución de renta; los mecanismos redistributivos y los problemas con que la Seguridad Social se encuentra para hacer efectivo este objetivo.
- (22) VER: PERRIN: "La Seguridad Social como...". Op.cit. pag. 168, y SAGARDOY BENEGOCHEA: "La organización democrática..." Op.cit. pág.779-780. Este autor indica que "... en cada sociedad tiene lugar la lucha social que se da entre los centros de poder económico-político y el conjunto de la organización de la vida social, lo que pudieramos llamar entorno".
"En tales circunstancias sería una miopía imperdonable estructurar los fines de la Seguridad Social en el mero aseguramiento de unos riesgos, fundamentalmente profesionales, sin adentrarse en el escenario de la lucha social que hoy enfrenta al hombre concreto con las organizaciones de las que depende y en las que se integra, de modo que se convierta en un mecanismo protector, si, pero sobre todo moderador del enfrentamiento que puede acabar con el hombre singular, con el ciudadano manipulado, vapuleado y sólo vitoreado cuando se prepara a votar".
- (23) Derecho de la ... Op.cit. Entre las págs 83-118 desarrolla

largamente estos principios.

- (24) VER;PERRIN: "La Seguridad Social como ..." Op.cit. pág. 152.
- (25) NOVOA FUENZALIDA: Derecho de la ..., Op.cit.pág.84-85.
- (26) Para ALMANSA PASTOR; en Derecho de la ... señala que éste es un derecho que tienen todos los individuos, "en la extensión, límites y condiciones que las normas disponen, según permite su organización financiera". Op.cit. pág.82. La universalización subjetiva tiende a la protección de todos los residentes de un país, contra las situaciones de necesidad, "garantizando un nivel mínimo de rentas". Ver al respecto a ALONSO OLEA: Instituciones de la ... Op. cit. pág.25.
- (27) NOVOA FUENZALIDA: Derecho de la ...Op.cit. pág.93.
- (28) VILLA GIL y DESDENTADO sostienen que en la Seguridad Social, tanto como política, o como institución se dan una serie de tendencias que pueden identificarse como deslaboralización, cobertura de los estados de necesidad, protección tecnificada, automática y suficiente, gestión publicificada, financiación presupuestaria. Manual de Derecho .. Op.cit. págs. 26 ss.
- (29) ALMANSA PASTOR al referirse a las necesidades sociales dice que la "necesidad", en sentido vulgar es "la falta de cosas que son menester para la conservación de la vida". En sentido más preciso y técnico, "los economistas suelen considerarla como carencia o escasez de un bien unida al deseo de su satisfacción". Sobre el carácter de "social" de la necesidad dice: "la carencia o escasez de los bienes puede incidir en un doble sentido: sobre el individuo, en tanto que miembro del cuerpo social y sobre la totalidad o parte de la colectividad social. Uno y otro depende en cada caso del tipo de bien a que la necesidad se refiera, es decir, según se entienda sea atribuible al individuo o a la colectividad social". Derecho de la ... Op.cit. pág. 28-29.
- (30) NOVOA FUENZALIDA: Derecho de la.... En las págs. 98-100 agrega respecto a este principio que, la salud es un bien que debe ser protegido integralmente, "el principio persigue que se de a todos una atención médica completa, desde el punto de vista médico-quirúrgico y dental. No vulnera el principio de integralidad la exigencia a los interesados del pago de una suma módica. En cuanto a las prestaciones pecuniarias, "sus montos deben ser tales que efectivamente permitan a las personas seguir viviendo en condiciones relativamente similares a las que tenían cuando disfrutaban de su capacidad de trabajo. Se considera en todo caso, una errada política de Seguridad Social el otorgamiento de prestaciones económicas iguales a los sueldos o salarios que ganaba la persona",

Respecto a la protección de la familia, el principio señala que las prestaciones han de constituir un conjunto de medidas que logren una efectiva protección del núcleo familiar. En lo que se refiere a la rehabilitación de los minusválidos, ésta debe llegar hasta devolverles su capacidad de trabajo, mediante la actualización de su capacidad residual de trabajo, hasta colocarlo en una ocupación. Ob. op.cit.

(31) IDEM pág.111.

(32) IDEM pág.110.

(33) Para ALMANSA PASTOR. la técnica del "reparto" supone distribución inmediata o a corto plazo de las cotizaciones e ingresos generales de la Seguridad Social, que sin tiempo para ser capitalizados, se convierten en prestaciones a percibir por los sujetos beneficiarios. Estas técnicas son las que mejor se adecúan a un sistema de Seguridad Social, ya contributiva, ya asistencial, y permiten plasmar el principio de solidaridad financiera".
A pesar de sus ventajas -sobre el sistema de capitalización-, el reparto "en sus manifestaciones más simples puede dar lugar a cuantiosos déficit o a desprotección final, si en un determinado ejercicio financiero el total de gastos supera el conjunto de ingresos presupuestados. A evitar dicha situación, se dirigen las denominadas reservas. Estas se constituyen, en principio, por los excedentes programados o sobrevenidos, esto es por los superavit que se producen al ser mayores los ingresos que los gastos". Derecho de la ...
Ob. cit. págs. 160-161 y 208-209.

(34) Esta distinción que arranca del italiano PRESUTTI es recogida en Francia por BONNARD y en España por JORDANA DE POZAS y GARRIDO FALLA. VER al respecto:
GARRIDO FALLA, F.: Tratado de Derecho Administrativo. Ed. C.E.C. T.1, Madrid, 1980, págs. 306 ss y,
SUÑER, E. y MATOSES, J.: "La Seguridad Social como servicio público" EN: Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. VV.AA. Public. Inst. Est. Laborales y de la Seg. Soc. Serv. Public. Min. Trab. y Seg. soc. Madrid, 1984, pág. 216.

(35) VER; ALMANSA PASTOR: "Gestión Pública ..." Op.cit. págs. 168 ss. y,
SUÑER y MATOSES: "La Seguridad Social como..." Ob.op.cit. En la pág. 216 señalan que la policía consiste, primordialmente en una limitación de la actividad de los particulares, bien en forma negativa (prohibiciones), bien en forma positiva (obligaciones).

(36) VER: ALMANSA PASTOR: "Gestión Pública ...". Op.cit. pág. 169; GARRIDO FALLA: Tratado de ... Op.cit. pág. 506. Y SUÑER y MATOSES, estos sostienen que "el fomento constituye un paso más avanzado respecto a la policía, dado que el Estado

o entidad pública ya no se contenta con limitar la actividad de los particulares, sino que procura encauzarla y estimularla hacia un fin público, otorgándoles ventajas honoríficas o jurídicas". EN: "La Seguridad Social ..." Op.cit. pág. 216.

- (37) ALMANSA PASTOR: Derecho de la ... Op.cit. pág.185.
- (38) SUÑER y MATOSES: "La Seguridad Social ..." Op.cit. pág.217.
- (39) GARRIDO FALLA.: Tratado de Derecho Op.cit.págs. 306 ss.
- (40) GARRIDO FALLA en su Tratado de Derecho ..., op.cit. pág. 346, caracteriza al servicio público de la siguiente manera: 1) sistematiza aquella parte de la actuación que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la Administración a través de una organización montada por razones de interés público. 2) no comprende explotaciones que conserva el Estado en sus manos por motivos única y exclusivamente fiscales. 3) No prejuzga el carácter público o privado del régimen jurídico al que está sometida esta actuación administrativa.
En la pág. 355, distingue al servicio público del conjunto de las actividades estatales: "a) Frente a la 'función pública' porque el servicio consiste sustancialmente en una actividad técnica, prestadora y asistencial. b) Frente a la actividad administrativa patrimonial, que deriva del simple hecho de la inclusión en el patrimonio del Estado de unos bienes, industriales o no, el servicio público resulta ser una competencia asumida por la Administración con carácter necesario, es decir, por exigencias del interés público."
- (41) FERNANDEZ, T.: "Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social". EN: Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. VV.AA. Inst. de Est. Lab. y de la Seg. Soc.Serv. Públic. Min. Trab. y Seg. Soc. Madrid, 1984, pág. 35.
- (42) ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 30. El autor trata de la cuestión a propósito de la naturaleza jurídica del Derecho de la Seguridad Social.
- (43) IDEM. pág.30.
- (44) Como señala ALONSO OLEA.: la Seguridad Social es el servicio público que más recursos consume al Estado. Instituciones de ... Op.cit. pág.30.
- (45) SUÑER y MATOSES: "La Seguridad Social ...". Op. cit. pág. 219. Establecen un paralelo entre las características de servicio público y las de los entes gestores de la Seguridad Social.
- (46) FERNANDEZ, T.: "Derecho Administrativo" Op. cit. pág. 31-32 y, GARRIDO FALLA: Tratado de ... Op.cit. pág.346.

- (47) Al respecto y con detenimiento en el estatuto de los funcionarios de la Seguridad Social española, ver: RODRIGUEZ BOTI, F.: "Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social" EN: Jornadas técnicas sobre Seguridad Social. VV.AA. Inst. Est. Lab. y de la Seg. Soc. Serv. Público Min. Trab. y Seg. Soc. Madrid, 1984, pág.350.
- (48) En esta clasificación hemos seguido a: SUÑER y MATOSES: "La Seguridad Social como..." Op.cit. pág. 217 y GARRIDO FALLA: Tratado de ... Op.cit. pág.371.
- (49) SUÑER y MATOSES: "La Seguridad Social como..." Op.cit. pág. 220.
- (50) Aquí surge un tema siempre presente a nivel doctrinario: la naturaleza jurídica del Derecho de la Seguridad Social. Este, adquiere cada día más fisonomía y autonomía propia -a medida que se publica- pero esto no es óbice para que en cierto grado permanezca anclado en el Derecho del Trabajo y utilice, a su vez, nomenclaturas propias de las normas del Derecho Administrativo. La corriente mayoritaria entre los autores sigue siendo la que considera que la Seguridad Social reconoce una relación estrecha y privilegiada con el Derecho del Trabajo. Sobre ese punto ver: ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág.28.; VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pags. 644 ss; NOVOA FUENZALIDA: Derecho de la ... Op.cit. págs. 122 ss.; VV.AA.: Jornadas Técnicas sobre la Seguridad Social. Op.cit. (art. de SUÑER y MATOSES, FERNANDEZ, etc.),
- (51) "Fines y necesidades tradicionalmente encerrados en la esfera individual reconvierten en colectivos y sociales, entendiéndose que su consecución corresponde ineludiblemente al Estado, el cual los aboca y publica". ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág.200. El mismo autor en la obra citada explica la evolución del intervencionismo estatal, desde el "Estado decimonónico" al "Estado liberal", pág. 184 ss.
- (52) VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de Derecho... Op. cit. págs. 35 ss y 644 ss.
- (53) ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 22-23.
- (54) NOVOA FUENZALIDA: Derecho de ... Op.cit. págs. 445..
- (55) VER: ALMANSA PASTOR: Derecho de la ... op.cit. págs. 186 ss y VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de Derecho ... Op.cit. pág.642. Estos últimos, analizando la Seguridad Social española, señalan que son sin lugar a dudas atribuciones que el Estado se reserva la constitución de las entidades gestoras, la determinación de su competencia, incluidas la posible modificación de éstas, el ejercicio de una misión directiva y de vigilancia de gran amplitud.

- (56) FUENTES QUINTANA, E., BAREA TEJEIRO, J., GONZALO GONZALEZ, B. y GARCIA de BLAS, A., consideran que para un adecuado estudio de los problemas de un sistema de Seguridad Social, es necesario "partir de dos datos tan obvios como importantes: el conocimiento preciso de los rasgos que la definen (a la Seg. Soc.) y la valoración de las condiciones que establece, para su funcionamiento actual y para su desarrollo y evolución futura, la realidad económica y social en que se opera". Para estos efectos acometen, acto seguido, el análisis de la "elección del modelo" que constituye la primera gran etapa que todo sistema describe en su desarrollo. "Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española". EN: Rev. Papeles de Econom. Española. Confed. Española de C. de Ahorro. Nº 12/13. Madrid, Nov. 1982, págs. 20 ss.
- VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Estos autores señalan que un análisis comparado de diversos ordenamientos o sistemas permite probar que existen grandes diferencias entre ellos, incluso dentro de los dos grandes bloques (sistema universal y continental), en ello influyen las condiciones propias de cada país, especialmente su desarrollo económico. Ob.op.cit.pág. 39 ss.: "Determinación de la 'tesis' nacional de Seguridad Social".
- (57) VER, CREUTZ, H.: "La organización administrativa de la Seguridad Social en los grandes textos internacionales con especial referencia a la participación de los interesados". EN: RSS. Madrid, Oct.-Dic. Nº4, 1979, pág. 66.
- (58) Las distintas denominaciones que se dan a cada uno de ellos, hacen referencia a características que se han dado en la evolución de los modelos y que se desean destacar.
- (59) ALONSO OLEA: "Cien años de Seguridad Social". Artículo en el que hay una descripción de los modelos, de su evolución, su crisis y la situación actual. EN: Rev. Papeles de Econ. Española. Confed. Española de C. de Ahorro. Nº12/13. Madrid Nov. de 1982, págs. 107 ss. Sobre lo dicho pág. 111.
- (60) ALONSO OLEA indica que la genialidad de BISMARCK habría consistido "en sustancia, en trasladar al campo de los riesgos sociales las técnicas de la operación de seguro, con todas sus notas básicas ..., más una adicional, a saber, el ensamblamiento de grandes colectivos, sin selección de riesgos especialmente rentables, en el seguro social, impuesto además como obligatorio y forzoso por la norma para, de un lado, venciendo la tendencia hacia la improvisación y, de otro, allegar fondos a través de cuotas, tasas o impuestos ... que sólo podían surgir al amparo del poder fiscal del Estado". VER: "Cien años de ..." Op. cit. pág. 108.
- FUENTES QUINTANA señala que, en los seguros de la Alemania de BISMARCK, hay una "identificación de dos colectivos y conceptos diferentes, el de los trabajadores industriales y el de los económicamente débiles... Y en la asociación de ambos conceptos se basó la aparición

de los Seguros Sociales ... La reforma cumplía un claro designio político: afianzar el régimen, incorporando al mismo a la clase trabajadora ...". "Estrategia para ..." Op.cit. pág.21.

- (61) En este punto hemos seguido a ALMANSA PASTOR: Derecho de... Ob. op.cit. págs. 89 ss.
- (62) ALONSO OLEA: "Cien años de ..." Op.cit. pág. 108. ss.
- (63) ALONSO OLEA: "Cien años de ..." Op.cit. págs.108 ss. y FUENTES QUINTANA : "Estrategia para ..." Op.cit. pág. 21 ss Señala que este modelo "seguido por la corriente angloamericana (Atlántica) que afirma el carácter universal .. y uniforme .., está inspirado en tres fuentes distintas", y por tanto no sólo en los Informes BEVERIDGE, ellas son: a más de ésta, la Social Security Act. de ROOSEVELT y el sistema de Seguridad Social de Nueva Zelanda de 1938.
- (64) ALONSO OLEA: "Cien años de ..." Op.cit. pág.110.
- (65) ALONSO OLEA: "Cien años de ..." y FUENTES QUINTANA : "Estrategia para...". Desarrolla las motivaciones y características del modelo. Ambos op.cit. pág. 109 ss y 22, respectivamente.
ALMANSA PASTOR: Derecho de la ... En pág. 92 ss desarrolla el sistema británico de Seguridad Social, indicando como características del modelo, las siguientes:
a) es unificado y homogeneizado; b) del campo subjetivo se pasa a la universalidad de sujetos protegidos; c) la protección se amplía en extensión, a todos los riesgos, se mejora también en intensidad; d) el sistema se financia con cotizaciones - que se fijan con independencia del monto del salario - más aportaciones estatales.
- (66) VER: ALONSO OLEA: "Cien años de ..." Op.cit.pág. 110-111.
ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág. 258 ss.
FUENTES QUINTANA : "Estrategia para...". Op.cit. págs. 21-22.
- (67) Este proceso de universalización en los sistemas montados en base a cotizaciones, no siempre se ha producido respetando los anteriores criterios asegurativos (cotizaciones/prestaciones), Es decir, el deseo de generalizar la cobertura se ha realizado, muchas veces, olvidando, o más bien pasándolo por alto, lo que son los principios en que se basan los sistemas profesionales de corte bismarckiano, o teniéndolos presentes, sin una decisión de reorientarlos o modificarlos. VER: FUENTES QUINTANA : "Estrategia..." Op.cit. pág.23.
- (68) ALONSO OLEA explica que en "Alemania Federal, por ejemplo, se contempla una ayuda importante de los presupuestos públicos a los recursos para prestaciones (el 39.3 por 100, frente al 60.7 por 100, procedente de las cotizaciones de los asegurados y de los empresarios en su caso), diver-

sificada en forma de subvenciones que, que con unas u otras cuantías, apoyan virtualmente todas las ramas del aseguramiento. En Gran Bretaña por ejemplo, el sistema de la prestación uniforme, a nivel mínimo, para la mayoría de los riesgos, ha sido sustituído por otro de prestaciones proporcionales a los salarios, aunque por supuesto, las aportaciones estatales sigan subsistiendo, concedidas sobre las prestaciones sanitarias y la asistencia social, contando en esta última, por lo demás, con los fortísimos costes de personal de administración. En Alemania Federal, pese a que siempre el sistema de pensiones ha sido proporcional a los salarios, aquellas han sido mejoradas en medidda muy importante con prestaciones complementarias 'voluntarias' acordadas en convenios colectivos. En Gran Bretaña, en la cobertura general de las prestaciones médicas por el Servicio Nacional de Sanidad, se está registrando actualmente, lo que se califica como 'una tendencia implacable hacia el sector privado'." "Cien años de..." op.cit. pág. 111.

- (69) VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de Derecho.... Op.cit. págs. 26-27.
- (70) PERRIN, G.: "Estudios previos a la reforma de La Seguridad Social" . RSS. En-Mar. Nº1, Madrid, 1979 pág. 9 ss.
- (71) Las ideas en torno a la superación de los problemas de la Seguridad Social apuntan a un análisis de cada sistema nacional que, respetando o modificando paulatinamente el modelo en que se inspiró, tienda al ideal de la generalización. Lo cual, naturalmente, no se podrá lograr mediante la pretensión de una aplicación "pura" de uno de los modelos históricos. En los sistemas nacionales la tendencia es a armonizar régimen público con régimen privado o mixto lo menos sobredimensionados posibles que eviten el burocratismo y la despersonalización, a través de la introducción de unos principios que se pueden sintetizar en la idea de la racionalización y de la coordinación. Sobre la crisis de los modelos, además de los autores hasta aquí citados se puede ver:
LOPEZ GANDIA, J.: "Seguridad Social y crisis económica: un ajuste de cuentas con el 'Welfare state'". En: El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica. I Jornadas de la Fac. de Der. Univ. Complutense. Sec. Public. Madrid, 1984 págs. 359-387. Pág. 361 ss.
RODRIGUEZ PIÑERO, M.: "La Seguridad Social ante la crisis económica". EN: Rev. Papeles de Econ. Española. Nº12/13, Madrid, Nov. 1982. Confd. Española de C. de Ahorro, pág. 139 ss. y,
RUIZ BRAVO DE MANSILLA, G.: "La Seguridad Social como parte de una política pública". RSS. Nº14, Abr.-Jun. Madrid, 1982 pág. 123 ss.
- (72) En términos generales, en Chile, el sistema vigente de Seg. Soc. contempla que las prestaciones de tiempo (pensiones), son administradas y gestionadas por soc. anónimas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, en régimen financiero de capitalización individual, que actúan sujetas a tutela del Min. de Trabajo, asumiendo el

Estado frente a los afiliados, el otorgamiento de una pensión mínima, ante el supuesto de insolvencia de las AFP. La reforma del sistema de pensiones tiene su origen en los Decretos Leyes 3.500 y 3501 de 1980. (La fuente de los Decretos Leyes chilenos es diversa a la que tienen en el Derecho español). Sobre la reforma del sistema de pensiones en el Derecho chileno se puede ver: REDECILLAS LOPEZ, A. "La reforma del sistema de pensiones en la Seguridad Social chilena". RSS. Jul.-Sept. Nº15, Madrid, 1982, pág. 361 ss.

- (73) Para VILLA GIL y DESDENTADO, "una alternativa de gestión privada de la Seguridad Social es, actualmente, poco realista y de ahí la tendencia a la publicación de la gestión que naturalmente es más o menos visible y contundente en los distintos ejemplos positivos. Este fenómeno constatable no implica la desaparición de las 'gestoras clásicas', todas las cuales de alguna manera, o siguen teniendo funciones de gestión - sin excepción controladas por el Estado - o al menos comparten alguna de ellas por vía de colaboración". (es la solución en el sistema español). Manual de Derecho ... Op.cit. pág. 645.
- (74) Al respecto ver: FAGOAGA, M.: "El control de la gestión administrativa de la Seguridad Social". EN: Rev. de Polit. Social. Nº123, Jul.-Sept., Madrid, 1979, CEC. pág. 131 ss. CREUTZ: "La Organización Administrativa de la ..." Op.cit. pág. 66 ss. NOVOA FUENZALIDA: Derecho de la Seguridad ... Op.cit. pág. 445. PENDAS DIAZ: Organización Administrativa... Op.cit. pág. 17 ss. VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág. 641 ss.
- (75) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág. 187.
- (76) Sobre sistemas nacionales que han adoptado la administración directa por el Estado y las críticas que ha merecido, ver; VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág. 646... PENDAS DIAZ: Organización Administrativa... Op.cit. pág. 26-27. FAGOAGA: "El control de la gestión..." Op. cit. pág. 136.
- (77) ALMANSA PASTOR: Derecho de... Op.cit. pág. 210 y 219-220,
- (78) Respecto a la administración indirecta de la Seguridad Social por el Estado, y la naturaleza jurídica de los entes encargados de la gestión, ver entre otros: VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de Derecho ... Op.cit. pág. 647-648, y PENDAS DIAZ: Organización Administrativa ... Op.cit. pág. 27-30.
- (79) FAGOAGA: "El control de la gestión..." Op.cit. pág. 31.
- (80) "Gestión pública ..." op.cit. pág. 169.
- (81) Sobre relaciones entre Seguridad Social y convenio colectivo ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 329. Sobre la "delegación" ver: NOVOA FUENZALIDA: Derecho de ... Op.cit. pág. 465 ss.

Respecto a lo que hasta aquí se viene diciendo, RUIZ BRAVO señala: "Para el futuro no es difícil pensar, en teoría, en un doble sistema dentro de una Seguridad Social pública, que por una parte, y con financiación a cargo de Presupuestos Generales, garantice un servicio extensible a toda la población, y por otra constituya un seguro obligatorio para los trabajadores, siendo la financiación, como en la actualidad, con cargo al factor trabajo. Y además podría existir un tercer aspecto de complementariedad, voluntario que quedaría a la iniciativa privada. Sin embargo, parece difícil que en la práctica se deslinden dentro de la Seguridad Social pública los aspectos de seguridad general y los profesionales, cuestión, desde nuestro punto de vista, más relevante en la actualidad que el eventual juego de la iniciativa privada, que no puede tener sino un carácter complementario". "La Seguridad Social como ..." Op.cit. pág. 131.

- (82) EL CIRCULO DE EMPRESARIOS en el Documento Base para el Estudio de un modelo de Seguridad Social en España, se refiere a las actividades que el mutualismo, "de fuerte componente de trabajadores" puede realizar en el nivel "voluntario" y en el plano de la "colaboración". Madrid, Junio de 1979, pág. 190 y 193-194.
- (83) Un mayor detalle de esta forma de administrar se encuentra en NOVOA FUENZALIDA: Derecho de ... Op.cit. pág. 450 ss.
- (84) IDEM pág. 452.
- (85) Sobre esta alternativa, VILLA GIL y DESDENTADO opinan que, "políticamente tiene un evidente atractivo" al permitir que a los beneficiarios competa la decisión de medios y fines de algunos seguros, pero que resulta muy contestada a nivel doctrinario y por las escasas y difíciles experiencias concretas conocidas. Repasan -estos autores- las experiencias francesas anteriores a 1967, el caso alemán de cogestión, y la situación en el Derecho italiano. Manual de Derecho ... Op.cit. pág. 650-651.
- (86) VILLA GIL y DESDENTADO indican, sobre esta forma de gestión que, "o corresponde a períodos prematuros de inmadurez de los mecanismos de cobertura o coincide con 'regímenes sindicales' desnaturalizados, casos por ejemplo de España (1939-1977) o de la URSS, países en los que a los sindicatos se les confirieron esas funciones a falta de otras propiamente 'específicas' de defensa de derechos obreros. En el sistema español, con todo la actuación gestora del sindicato no ha pasado de tener un significado secundario, e incluso la fórmula anterior de atribuir a los 'sindicatos públicos' tareas de simple colaboración en la gestión (art. 200 LGSS) entra en crisis con la propia privatización y liberalización de la asociación sindical. En la URSS, la fórmula de gestión tiene un significado muy peculiar dada su identidad con una organización socialista-autoritaria de las relaciones de producción y con un sindicalismo

de integración que constituye, en realidad, un aparato estatal. Con todo la gestión sindical de la seguridad social - establecida a partir del II Plan Quinquenal, en 1933 - es parcial, pues sólo están a cargo de los sindicatos las prestaciones temporales, correspondiendo la gestión de las pensiones a los Ministerios de seguridad social de las diversas repúblicas soviéticas. Sin embargo es cierto que el Consejo Central de los Sindicatos controla el presupuesto total de la seguridad social; la asistencia sanitaria se ha organizado, empero, como un Servicio Público de Salud independiente". Manual de Derecho... Op.cit. pág. 645-646.

En el mismo punto - administración por los sindicatos en la URSS - ver ALMANSA PASTOR: Derecho de la ... Op.cit. pág. 96 ss.

- (87) GALA VALLEJO señala que, "si la acción política de la Seguridad Social se mueve empujada por grandes principios doctrinales y sociales, del mismo modo, la acción administrativa que la desarrolla está sujeta a otros principios de orden técnico, económico y práctico de singular importancia". Gestión Institucional de op.cit. pág. 40.
- (88) MARTIN VALVERDE, RODRIGUEZ S., y DURAN L: "La racionalización de ..." Op.cit. pág. 130.
- (89) PERRIN: "Estudios previos a ..." Trabajo desarrollado en torno a la "racionalización" de las estructuras y de las funciones constitutivas de la Seguridad Social. Op.cit. pág. 21 ss.
- (90) SAGARDOY BENGOCHEA: "La organización democrática ..." Op.cit. pág. 790.
- (91) FAGOAGA: "El control de la gestión administrativa ..." Op.cit. pág. 141.
- (92) VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de Derecho ... Op.cit. pág. 646.
- (93) ALMANSA PASTOR: Derecho de Op.cit. pág. 201 ss.
- (94) CIRCULO DE EMPRESARIOS: Documento base para ... Op.cit. pág. 182 ss.
- (95) Estos principios son enunciados por GALA VALLEJO a partir del estudio del Real Decreto ley de Gestión Institucional (RDLGI) número 36 del 16 de Noviembre de 1978. Gestión Institucional ... Op.cit. pág. 40.
- (96) MARIN VALVERDE ; "La racionalización de ..." Op.cit. pág. 130.
- (97) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág. 199
- (98) CREUTZ: "La organización Administrativa de ..." Op.cit. pág. 74.

- (99) NOVOA FUENZALIDA, que es partidario de la unificación funcional con un amplio espacio para la acción de las organizaciones de tipo intermedio, sostiene que las ventajas de una organización de este carácter son:
"1) La eficiencia de las atenciones es siempre mayor en los organismos pequeños o medianos que en los demasiado grandes; 2) La existencia de semejantes organismos en un Estado de estructura económica débil, significaría 'un verdadero Estado dentro del Estado'; 3) Las relaciones del afiliado con el órgano gestor pequeño o mediano, cuyo ámbito abarca un grupo que aunque llegue a ser numeroso resulta homogéneo, será siempre más 'humanizado' que las que se mantiene con los órganos 'gigantescos' que abarcan a toda la población en general. Frente a aquellos el asegurado es una persona con nombre y apellidos; en éstos es un simple número..."
Ahora, según NOVOA, los organismos gestores dentro de la unidad funcional, deben cumplir a lo menos, con los siguientes requisitos:
"Que abarquen un conjunto o grupo homogéneo de afiliados de base territorial y/o profesional".
"Que por la actividad sumada de todos ellos, quede protegida la totalidad de la población".
"Que todos y cada uno operen de acuerdo con una política de conjunto, orientada por el Estado, en tal forma que cada cual, conservando su autonomía gestora y financiera emergja como la agencia de un gran y único sistema".
"Que el régimen de prestaciones sea esencialmente el mismo en cada organismo: todos y cada uno han de otorgar las mismas prestaciones, bajo el mismo sistema de condiciones y requisitos, con idénticos monto, tipos o porcentajes, según la prestación de que se trate."
"Que el régimen de cotización sea también el mismo en todos los organismos: por cada afiliado, cualquiera sea su organismo de afiliación, se habrá de cotizar en forma idéntica". Derecho de la... Op.cit. pág.116.
- (100) ALMANSA PASTOR: "Principios de la Reforma de la Gestión de la Seguridad Social". EN: Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayon Chacón. Tecnos. Madrid, 1980, pág. 264. Sobre el mismo punto, unidad en sentido propio e impropio, ver del autor: Derecho de ... Op.cit. pág. 201 ss.
- (101) VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de Derecho de ... Op.cit. pág. 649.
- (102) PERRIN: "Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la Seguridad Social". EN: Rev. Papeles de Econ. Española. Conf. Española de C. de Ahorro. N° 12/13. Madrid, 1982, pág. 490. En este artículo el autor esboza un nuevo organigrama general de la Seguridad Social. Se refiere al proceso de reorganización de los seguros desde una perspectiva cuestionadora de la unidad, propiciando una racionalización de las estructuras, en el marco de una descentralización funcional en la cúspide del sistema, pero unitaria en su base, que permita un contacto fácil con el usuario.

- (103) NOVOA FUENZALIDA: Derecho de ... Op.cit. pág. 116-117.
- (104) MARTIN VALVERDE sostiene que la opción entre desconcentración y descentralización administrativa, "dependerá muy estrechamente..., de la organización territorial del Estado, de la mayor o menor pujanza de las instituciones sociales que pueden jugar un papel de eslabones intermedios y de las peculiaridades de la evolución histórica de la Seguridad Social en cada país" ."La racionalización de..." Op.cit. pág. 131.
- (105) PERRIN: "Racionalización y humanización ..." Op.cit. pág.495. Para este autor la racionalización y humanización de las estructuras de la Seguridad Social, requiere de la descentralización que debe ir acompañada de una larga transferencia de responsabilidades de todos los sectores en los que el objeto de la protección lo justifique y la naturaleza de las técnicas lo permita, recurriendo a la actuación de las organizaciones profesionales y sindicales en materia de prestaciones en metálico y a corto plazo, mientras que la intervención de las autoridades locales se puede considerar en el sector de la renta social mínima.
- (106) RUIZ BRAVO: "La Seguridad Social como..." Op.cit. pág. 132.
- (107) FAGOAGA: "El control de la gestión ..." Op.cit. pág.133.
- (108) CANALES ALIENDE, J.M.: "El control sobre la Administración de la Seguridad Social". I Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. (24-26, Marz. 1983) Inst. Nac. de Seg. Soc. e Inst. Est. Lab. y Seg. Soc. RSS, Nº19, Jul.-Sept. 1983, págs. 143-161. Autor que desarrolla el principio del control como institución de la Seguridad Social Española, tanto en sus aspectos internos como externos.
- (109) CANALES ALIENDE: "Los controles sobre...". Observando las normas sobre control en el Derecho español de Seguridad Social, indica que la mayoría de ellas tienen un carácter no laboral; "lo cual es una manifestación más de la tendencia creciente del Derecho de la Seguridad Social a ser influido, aunque no totalmente, como es obvio, por el Derecho administrativo y el Derecho financiero. Este fenómeno no es aislado, sino que se puede afirmar que también se está produciendo en el Derecho comparado, con mayor o menor intensidad, según las características de los sistemas nacionales imperantes de la Seguridad Social". Op.cit. pág.143.
- (110) FUENTES QUINTANA distingue dos etapas en el desarrollo histórico de la Seguridad Social. "Estrategia para ..." Op.cit. pág. 20 ss.
- (111) Este período sólo considera la situación de los países industrialmente avanzados, en los países en desarrollo y/o en vías de desarrollo, los primeros seguros sociales se

crean entrado este siglo. Por ejemplo, en Chile el primer esfuerzo importante por crear un sistema de seguros sociales se concreta en la legislación social de 1924. Al respecto se puede ver: NOVOA FUENZALIDA: Derecho de... Op.cit. pág. 32 ss.: "Antecedentes históricos de la Seguridad Social en Chile".

- (112) En el primer instrumento internacional que reconoce que la Seguridad Social es un derecho, es la Declaración de Filadelfia de 1944. Las Naciones Unidas, a través de su Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Civiles y Culturales, reafirma este carácter de la Seguridad Social. La OIT trata del tema en varias de sus recomendaciones y convenios, especial importancia tiene el convenio 102 sobre norma mínima en Seguridad Social de 1952. Sobre la OIT y la Seguridad Social, ver CREUTZ: "La organización Administrativa ..." Op.cit. pág. 65 ss. En el contexto europeo destacan: La Carta Social del Consejo de Europa de 1961 y el Código Europeo de 1964. En Latinoamérica: la Declaración de Santiago de Chile, Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942, y la Conferencia de la O.I.S.S. de 1972, conocida por la Declaración de Buenos Aires.
- (113) PERRIN: "Estudios previos a la ..." Op.cit. pág. 24.
- (114) ALONSO OLEA: "Cien años de ...". Op.cit. pág. 112.
- (115) Las NACIONES UNIDAS, observando la situación de la Seguridad Social en los distintos países señalan que, "pese a las dificultades económicas experimentadas en muchas partes del mundo, en el decenio de 1970 se hicieron considerables progresos en cuanto a la implantación de nuevos sistemas de seguridad social, en la mayoría de los casos en países en desarrollo, así como en la ampliación de su cobertura y el perfeccionamiento de su funcionamiento". Más adelante se dice que, "en suma, el sistema de seguridad social parece haber afrontado notablemente bien los desafíos del decenio de 1970. Esto se aplica no sólo a planes de desempleo, atención de la salud y jubilaciones; sino en general también a los numerosos tipos de programas de asistencia pública que, en general, se han mantenido intactos y, en algunos casos, se han fortalecido. Han surgido varias cuestiones que han generado considerables tensiones para el sistema. Se han planteado cuestiones de equidad y de relación costos-eficacia. Sin embargo, no ha habido cambios fundamentales en la filosofía básica en que se funda el sistema actual de seguridad social. Empero, la experiencia del decenio de 1970 parece indicar que es esencial que haya cierto grado de estabilidad de precios y un alto nivel de empleo y actividad económica para que el sistema de seguridad social no llegue a sufrir tensiones insoportables". Informe sobre... Op.cit. pág. 74 y 82.
- (116) RODRIGUEZ PINERO indica que ya es un tópico hablar de reforma, crisis y cambio de la Seguridad Social de lo que resalta su dinamismo y vivacidad, así como su carácter de inacabado. "La Seguridad Social ante..." Op.cit. pág. 139. Sobre el carácter cambiante, pero de permanente evolución de la Institución insiste ALONSO OLEA, a propósito del desarrollo de la legislación y jurisprudencia del Derecho español de Seguridad Social: "El di-

namismo de la Seguridad Social". EN: Diálogos sobre la Empresa. VV.AA. Univ: Stgo Compostela, 1972, 205 ss.

- (117) Para LOPEZ GANDIA, las tres graves dificultades que enfrenta la Seguridad Social en la mayoría de los países occidentales, son de carácter financiero, de finalidad y de eficacia. "Seguridad Social y..." Op.cit. pág.361.
- (118) La Seguridad Social interviene en la solución del problema de la pobreza, a través de los mecanismos redistribuidores de renta y con una intervención más directa en materia de equipamiento sanitario y social, prestaciones educativas, etc. PERRIN: "Estudios previos..." Op.cit. pág. 16 .
Desde otra perspectiva, un estudio sobre: Los problemas de la Seguridad Social, de las COMUNIDADES EUROPEAS, señala a propósito de las pensiones, que los "modos de cálculo" suelen dar lugar a que personas situadas en los tramos más bajos de la escala de rentas (las mujeres, con frecuencia) no obtengan, por lo general, más que una protección notablemente inferior a la que reciben los restantes asegurados...". Esto, más la situación de desempleo, constituyen, para los responsables de este informe pruebas de la persistencia de la pobreza en la Comunidad. Artic. en RISS, En.-Marz. 1983, nº 17, pág.185
- (119) VER: ALONOS OLEA: "Cien años ..." Op.cit. pág.112. De PERRIN: "Estudios previos..." y "Racionalización y..." art. op.cit. págs.21 y 488, respectivamente. SAGARDOY BENGOCHEA: "La Organización democrática...". op.cit. pág. 790. MARTIN VALVERDE: "La racionalización ..." Op.cit. pág. 130. y, FUENTES QUINTANA: "Estrategia para...". Op.cit. pág. 27.
- (120) LOPEZ GANDIA señala que las reacciones ante la crisis "son esquemáticamente de tres tipos: una que afirma que se trata de una crisis estructural de la que sería responsable el Welfare State, otra que entiende que es meramente conjuntural, a resolver manteniendo el sistema de Seguridad Social tal como se ha conocido históricamente en sus líneas esenciales si bien introduciendo determinadas correcciones para reequilibrar el sistema; y una tercera que reconoce que se trata de una crisis estructural, agravada por la crisis económica, que exigiría si no un desmantelamiento del Welfare State, si en cambio el inicio de una fase diferente y nueva como única manera de seguir consiguiendo los objetivos tradicionales perseguidos por los sistemas de Seguridad Social, pero compatibilizados con las exigencias del crecimiento económico".
Al referirse a los defensores del Estado de bienestar en los ámbitos doctrinales y académicos indica que predomina entre estos, la corriente que hace una defensa del Welfare State histórico, "si bien introduciendo medidas de racionalización y mejora ... Posición que se apresta a defender el sistema de Seguridad Social y los servicios públicos del Estado del bienestar argumentando que no cabe olvidar el papel histórico del Welfare State en la civilización occidental y las razones que motivaron su aparición..." "Seguridad Social y ..." Op.cit. págs. 361 y 369-370.

- (121) APARICIO TOVAR y BAYLOS GRAU, introduciendo el trabajo colectivo: El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica, reflexionan en torno a la crisis señalando lo siguiente: "La larga situación de crisis económica en la que vivimos ha acabado con muchas cosas sin duda; probablemente su efecto más llamativo haya sido el poner fin a la utopía desarrollista, la ilusión del desarrollo sin fin que se vivió en los países industrializados de economía de mercado y que alcanzó su culmen en la década de los sesenta. Esa ilusión irradiaba tal optimismo que permitió una enorme confianza en las posibilidades casi infinitas de desarrollo económico. En ese ambiente de optimismo las más variadas aspiraciones de los distintos grupos sociales se pensaban alcanzables en un plazo más o menos largo, pero siempre tangible. Incluso la revolución social aparecía para algunos razonablemente próxima". Introducción al trabajo colectivo indicado, que corresponde a las I Jornadas de la Facultad de Derecho. VV.AA. Dpto. Derecho del Trabajo. Serv. Public. univ. Complutense. Madrid, 1984, pág.XI.
- (122) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para..." Op.cit. pág. 24.
- (123) IDEM. págs. 24-25. Ver también, RODRIGUEZ PIÑERO: "La Seguridad Social ante ..." Op.cit. pág.140.
- (124) FUENTES QUINTANA que se refiere a estas relaciones, señala: que no es "posible mantener un sistema de Seguridad Social con desocupación creciente ... Por otra parte, una caída en la segunda de esas relaciones (cotizantes/parados más pensionistas) quita el sentido y la viabilidad al compromiso implícito en que la Seguridad Social se fundamenta en los sistemas de reparto, pues las generaciones ocupadas y cotizantes tendrán cada vez menos posibilidades de sostener a la población que, por distintos motivos, ha perdido sus oportunidades de trabajo". "Estrategia para..." Op.cit. pág.26.
- (125) Aquí es donde conviene, a la hora de buscar soluciones, tener presente el problema de la "cuestión tecnológica", ya que su desarrollo se ha convertido en gran medida en destructor de empleo, amén, de la automatización a que ha llevado a las sociedades desarrolladas. Ver sobre ese punto ALONSO OLEA: "Cien años..." Op.cit. pág.113.
- (126) Vinculado a la crisis y a la inflación, se encuentran las consecuencias o "efectos indirectos que ejerce el sistema de financiación de la Seguridad Social sobre el empleo al elevar los costes del trabajo". El costo que sobre la contratación de mano de obra tienen las cotizaciones opera, en las actuales circunstancias, como factor de "disuación para el empleo del trabajo", lo que agrava la situación de desempleo. Esta también se ve reflejada en la pérdida de competitividad de las exportaciones, por los diversos sistemas de financiación en los distintos países. Por último afecta también, a la competencia entre in-

dustrias intensivas en mano de obra y aquellas que no lo son tanto.

Sobre estas materias ver: FUENTES QUINTANA: "Estrategia para ..." Op.cit. pág.26.

- (127) Como señala ALONSO OLEA: "Cien años...", "en un futuro casi inmediato, entre un octavo y un décimo de la población será pensionista por edad, y los porcentajes, obviamente, serán muy superiores referidos a la población activa, que gira alrededor del cuarenta por ciento de la población total, y habrá que vivir a costa de un número comparativamente reducido de los que están en edad de dedicarse a las tareas productivas". Ob. op.cit. pág.112.
- (128) IDEM. Pág. 112-113.
FUENTES QUINTANA indica sobre el mismo tema que; "es obvio que la pirámide de edad de cada sociedad permite leer las prestaciones futuras del sistema ... y juzgar su viabilidad. Todo envejecimiento de la población es especialmente perturbador para la Seguridad Social, porque el número creciente de quienes piden prestaciones gravitará sobre el número decreciente de quienes tienen posibilidades de financiarlas". "Estrategia para ..." Op.cit. pág.26.
- (129) PERRIN: "Estudios previos a...". Op.cit. pág. 9 ss.
- (130) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para..." Op.cit. pág. 27.
- (131) IDEM. Pág. 27.
- (132) Ver: RODRIGUEZ PIÑERO: "La Seguridad Social ante...". Op.cit. pág. 140. PERRIN: "Estudios previos ..." Op.cit. pág. 9 ss.
- (133) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para..." Op.cit. pág. 26-27.
- (134) IDEM. Pág. 142.
- (135) Como señala ALONSO OLEA. "la Seguridad Social, en el no excesivo ideal de cobertura actual, tiene que ser mantenido a toda costa. Renunciar a proteger a los ancianos o a los parados ..., es renunciar a los niveles mínimos de decencia de la vida en comunidad, y renunciar, por tanto, a vivir en una comunidad con un mínimo de libertades, que sólo una mínima seguridad económica garantiza, y prescindiendo de una mínima aspiración a la igualdad real entre los ciudadanos en cuanto a su sostenimiento a un nivel mínimo". "Cien años..." Op.cit. pág.115.
- (136) RODRIGUEZ PIÑERO: "La Seguridad Social ante ..." Op.cit. pág. 140-141.
- (137) PERRIN: "Estudios previos..." Op.cit. pág.23, indica que en función de las actuales exigencias y condicionamientos que la Seguridad Social tiene, el tercer período de ésta

se caracterizá por: "integración nacional de los sistemas y por su adaptación a las necesidades más diversificadas de las categorías activas y por la aparición de nuevas formas de organización y de nuevos valores sociales característicos de las sociedades neo-industriales, que permitan a estos ampliar sus finalidades inmediatas, exclusivamente vinculadas al trabajo y principalmente asociadas a la seguridad, para servir finalidades más elevadas como la justicia social, la igualdad de oportunidades y la participación en los valores colectivos ... Así la tercera edad estará en condiciones de concluir la lenta conversión de la defensa de la sociedad a la protección de las personas, y de la seguridad material a la promoción social y cultural que orientan la historia de la Seguridad Social."

- (138) RODRIGUEZ PINERO: "La Seguridad Social ..." Op.cit. pág. 150-151.
- (139) ALONSO OLEA: "Cien años ..." op.cit. pág.114. PERRIN: "Racionalización y ..." Op.cit. pág. 480-481.
RODRIGUEZ PINERO: "La Seguridad Social ante ..." Op.cit. pág. 150-151.
- (140) PERRIN distingue entre funciones constitutivas e iterativas. La distinción entre ellas representan dos aspectos complementarios de la racionalización institucional, que intenta reducir los solapamientos y los conflictos de legislaciones concurrentes basadas en riesgos sociales o en modos de producción, asegurando la coherencia de los objetivos asignados al sistema social. Se trata pues, menos de fijar los límites siempre inestables de una institución de contenido variable y en plena evolución que de buscar la mejor ordenación de las diversas funciones sociales que tiene por misión cumplir". "Racionalización y..." Op.cit. pág. 481.
- (141) IDEM/ Pág. 481 ss. Para PERRIN, las funciones iterativas se traducen en medidas de prevención, rehabilitación y readaptación, de la salud, de los accidentes de trabajo, de empleo, de acción social, etc. La ventaja de la integración de estas funciones, subordinando las iterativas a las constitutivas, previamente distinguidas entre sí, "traen consigo ventajas de clarificación y simplificación que interesan no sólo al funcionamiento de dicha institución, sino también a sus relaciones con la política social".
- (142) LOPEZ GANDIA, indica que en los países con sistemas contributivos las vías de salida a los problemas de la crisis económica de la Seguridad Social, que se plantean son: "o una política del recorte de prestaciones para reajustar algo el déficit o una reforma de la estructura de la Seguridad Social y de los mecanismos de financiación". La primera vía se utiliza, desde hace algunos años, recordando prestaciones no esenciales, "en el aumento de la

aportación de los beneficiarios de determinadas prestaciones y en la búsqueda de nuevos recursos, como la elevación del plafondo de prestaciones en categorías altas..."

La segunda vía - continúa -, va más allá de la simple contención de los efectos más graves de la crisis financiera y propugna una reforma de la estructura del sistema. Se trata de superar la confusión inadmisible entre Seguridad Social contributiva y Seguridad Social asistencial.

Hay un redescubrimiento del "seguro", "como alternativa al achatamiento 'asistencial' de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social... El Estado se limitaría a proporcionar un nivel de base mínima con financiación fiscal y el resto sería... complementaria, contributiva, libre, financiada a través de capitalización ..."

Claro que el nivel complementario no tiene porque llevar a una privatización de esos seguros. "El problema se centra en el alcance que tenga ese nivel asistencial y en el carácter público o privado (y su consiguiente organización) del nivel complementario..." "Seguridad Social y ..." Op.cit. pág. 382 ss.

Al respecto, ver también, RODRIGUEZ PIÑERO: "La Seguridad Social ante..." Op.cit. pág. 142-144. Analiza la racionalización de las fuentes tradicionales de financiación y la búsqueda de nuevas fuentes financieras para la Seguridad Social. Entre las primeras, la situación de la financiación por cotizaciones del empleador y los topes máximos para las cotizaciones. Entre los nuevos instrumentos financieros: extensión de la base de cotización a otros elementos distintos del salario; cotización sobre las amortizaciones, etc.

Entre los ejemplos concretos de supresión de la cotización del empleador, se cuenta la nueva legislación sobre seguros privados en materia de prestaciones de largo tiempo, adoptada en Chile en 1980, y a la cual nos hemos referido en la cita (72).

- (143) En este punto hemos seguido a: PERRIN: "Racionalización y ..." Op.cit. pág. 488 ss. CIRCULO DE EMPRESARIOS: "Documento base ..." Op.cit. pág. 186. y, LOPEZ GANDIA: "Seguridad Social y ..." Op.cit. pág. 386 ss.

CAPITULO SEGUNDO:

L A P A R T I C I P A C I O N
S O C I A L

En el Capítulo Primero hemos abordado, dentro de un concepto amplio de la Seguridad Social, la cuestión de la administración y gestión y el sentido que la participación de los beneficiarios tiene en ella. Corresponde ahora, acometer el estudio del tema de la participación como un principio democrático que tiende a ser introducido en todas las actividades de la vida social y como se estructura en nuestra institución.

La participación es un principio de la democracia, que históricamente ha sido desarrollado como intervención individual en la generación de las autoridades políticas de la comunidad, esto al menos, en el contexto de las democracias occidentales.

De un tiempo a esta parte, se desea transformar, cambiar o profundizar la democracia representativa como una forma de lograr mayores cuotas de libertad e igualdad, tanto económicas como políticas. La participación social, como intervención colectiva de los ciudadanos, se presenta como un instrumento adecuado para el logro de ese objetivo. Hoy es una aspiración generalizada y observable desde distintas perspectivas ideológico-políticas, que la participación se considera como una forma de organizar de manera más democrática todas las actividades sociales.

Por otra parte, se estima que la participación puede tener una virtualidad de eficacia en la consecución de los objetivos propios de una institución determinada. De esta manera, la intervención de los interesados en la Seguridad Social, cumpliría una doble función, por un lado, se democratizaría una de las actividades económico-sociales y, por otro, desde el

punto de vista estricto de la Seguridad Social, sería un instrumento eficaz para el cumplimiento de sus propios objetivos.

En las páginas siguientes pretendemos hacernos cargo de estas afirmaciones, que requieren, junto a su fundamentación, un análisis de las formas, grados e intensidad que la participación puede llegar a tener, así como también, las áreas de actividad en que el principio se ha introducido. Todo ello se hará teniendo presente los objetivos y el marco general de la tesis, en el cual toda esta presentación viene justificada por el hecho que la participación de los beneficiarios en la administración y gestión de la Seguridad Social, no puede desvincularse de la situación de la participación en el contexto general de las relaciones sociales y de su inserción en cada una de sus áreas.

Desarrollaremos el capítulo de acuerdo al siguiente orden:

Primero; unas consideraciones generales, en las cuales, además de la fundamentación de la participación social, intentaremos un concepto que se relacionará con el de democracia, y veremos las implicancias que existen entre la figura de la participación y los temas de la eficacia y la información, siempre presentes en cualquiera aproximación al tema.

Enseguida, trataremos de determinar las áreas de actividades sociales en que la participación se ha concretado y se vinculan a la Seguridad Social.

En los puntos tercero y cuarto revisaremos las formas, grados e intensidad en que se especifican las proposiciones en torno a la introducción de la participación en la Seguridad Social.

Por último dedicaremos un espacio al análisis de las formas de determinación de los interesados con derecho a intervenir y como se articula su representación en los órganos participativos de los entes gestores. Como en los puntos anteriores, en este quinto traeremos a colación las experiencias en la materia, tanto en la empresa como en los servicios públicos, como también intentaremos ejemplificaciones, en base a algunas realidades nacionales, en especial de los países integrantes de la Comunidad Económica Europea.

Creemos que este enfoque nos permitirá enfrentar adecuadamente el análisis en particular de un ordenamiento de Seguridad Social que considere la participación, para verificar luego, y en definitiva, cuál es la virtualidad de la participación en esta institución. Pero ello será objeto de otro capítulo y de las conclusiones.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La participación es un principio básico en la vida en comunidad y constituye una aspiración humana siempre presente en el quehacer social de las personas y grupos (1).

Como principio, la participación se vincula al deseo de toda persona de compartir su destino con los demás, de trabajar y repartir solidariamente los bienes producidos, de comprometerse en el quehacer social, de construir la sociedad, dirigiéndola hacia el destino común a todos, que por difuso que parezca es la felicidad.

Por la aplicación del principio se busca conseguir: el aseguramiento de la independencia y autonomía de los individuos, grupos e instituciones frente a cualquier forma de colectivismo o monopolio; asumir las condiciones de hecho de las sociedades pluralistas; proporcionar el cauce para que las personas se integren en contextos humanos moralmente equitativos y psicológicamente satisfactorios; sumar los esfuerzos para conseguir el propio éxito de las empresas y programas en el espacio más abarcador posible de los intereses; establecer, en suma, un criterio universal para alcanzar el bien común. Estas funciones asignadas a la participación social, se vinculan por un lado, al respeto debido a la persona, y por otro, a los valores llamados a realizarse en comunidad, entre los cuales está la promoción de la justicia y la creación de un orden de libertad.

La participación supone el deseo de avanzar en la construcción de una sociedad más pluralista, en la cual los hombres "se sientan" construyendo su destino en común. Por ello, son contrarios a la participación los regímenes y estructuras

que atentan contra la libertad -sean del signo ideológico que sean. La participación implica la universal posesión de la iniciativa y postula un orden de cosas a realizar por hombres capaces y en disposición de ejercer sus capacidades. Su meta es la realización de una sociedad responsable constituida por personas responsables, en la que los particulares y organizaciones subordinadas puedan ser actores de su promoción, y en la que de la colaboración solidaria resulte cuanto la sociedad está llamada a conseguir.

En cuanto principio, la participación reúne el consenso de todos -es una aspiración común- pero las divergencias surgen a la hora en que se intenta plasmarlo en proposiciones concretas, en ese momento las doctrinas e ideologías entran a mediar. Incluso, toda presentación de la participación como principio lleva en sí una carga ideológica(2).

La idea de la participación, como elaboración teórica, es de origen antiguo, "nace como un intento de superación de la degeneración formalista de la democracia liberal representativa", y se vincula a toda la corriente antiburocrática del pensamiento democrático y socialista. Se atribuye a la implementación de la participación, la posibilidad de romper con las estructuras demasiado formalizadas, liberalizándolas al acercarlas a los ciudadanos, y con la ventaja adicional de romper con el secreto y el misterio que rodea la administración del Estado y sus servicios(3).

Con la crisis generalizada del sistema neo-liberal que se muestra incapaz de responder a las nuevas condiciones de las sociedades masificadas, la participación es asumida como ideología que busca legitimar las posiciones alternativas, de perfec-

cionamiento o de integración, que las perspectivas doctrinario-políticas revolucionarias, reformistas y conservadoras, plantean frente a las dificultades del sistema de organización social vigente en la mayoría de los países occidentales(4).

Es en este contexto donde para algunos, la participación adquiere un valor casi taumatúrgico.

Lo que está en crisis es la democracia formal, en cuanto, la organización de la vida social se cimenta en una separación tajante entre las estructuras sociales y políticas, que no tienen una capacidad de interrelacionarse de una manera fluída. Existe una barrera entre el Estado y la sociedad civil. La manera de articular las conexiones entre los gobernantes y los gobernados es a través de la mediación del Parlamento (y, por tanto de los partidos políticos), que es el único que está legitimado para controlar la actividad de la Administración, por medios generalmente, globales y no particularizados. El partido político es el instrumento por excelencia canalizador de los intereses colectivos, con lo cual se produce una segunda mediación entre el ciudadano y el Estado. La Administración, por su parte, como garante del interés general y público selecciona de entre los diversos intereses sectoriales, con los sesgos ideológicos propios del que ejerce el poder, los que considera dignos de protección, con lo cual, si el Parlamento -ya sea por identificación política con la Administración, o por escasez o mal uso de sus atribuciones fiscalizadoras- no ejerce un adecuado control del Estado, al ciudadano sólo queda recurrir, en los casos que proceda a la Justicia. Pero la resolución judicial generalmente es posterior a los hechos que la causan y se refiere a los casos concretos (personifica-

dos) en que se ha quebrantado un derecho. Todo esto pone de manifiesto las escasas posibilidades con que cuenta el ciudadano, o el colectivo al que pertenece, para participar en el control previo o a posteriori de las decisiones que le afectan.

En sociedades "pluriclasistas" como las actuales, son diversos los sectores no considerados o marginados, que desean estar presentes a la hora de la adopción de las decisiones, especialmente de las que les atañen más directamente. La mediación que realiza el partido político, siéndoles útil, no es plenamente eficaz, por las funciones más amplias y omnicomprendivas que éste debe realizar como organización que canaliza intereses previamente matizados por su posición doctrinaria y por su carácter de asociación que aspira a controlar el poder.

Así, la idea de la participación busca superar esta separación entre la sociedad y el Estado, por la incorporación de nuevos sectores en los procesos generadores de las decisiones, en áreas que historicamente les han estado vedadas, con el fin de perfeccionar la democracia.

En términos generales, desde la perspectiva ideológica conservadora, la irrupción en la vida social de los sectores sociales marginados -fundamentalmente los trabajadores- implica una ruptura del equilibrio del sistema neo-capitalista y su organización del Estado de manera separada de la sociedad civil. A través de la participación se busca superar ese conflicto que amenaza la estabilidad del esquema. Se ve en la participación uno de los instrumentos eficaces para asimilar grupos representativos, especialmente los sindicatos, incorporándolos a tareas de colaboración, ya en el control, ya en la formulación de ciertas decisiones en actividades delimitadas,

reservándose la Administración un amplio margen de discrecionalidad en la selección de las materias y grados de participación, así como también de las asociaciones u organizaciones llamadas a intervenir. De esta manera se intenta asegurar, mediante procesos de negociación y concentración "la paz social" y la pervivencia del sistema. Los intereses sociales hasta hace poco excluidos resultan canalizados, y las respuestas a las demandas sociales incorporan la voluntad de los representantes de esos grupos(5).

Para las posturas revolucionarias de la participación, ésta nunca es eficaz dentro de los regímenes neo-capitalistas, por cuanto la entienden como un nuevo estadio, en que superan las actuales estructuras democrático representativas y se instaura un sistema de democracia directa. La democracia participativa supone -para los defensores de esta posición- el rompimiento con el actual estado de cosas, negándose "toda posibilidad de reforma del sistema, toda posibilidad de evolución del mismo hacia formas de participación democrática y social(6).

El tercer sector, reformista o moderado, ve en la participación un valioso instrumento que posibilita, ya no un afianzamiento del sistema capitalista en crisis, sino su transformación progresiva y no violenta a formas de vida social y política más democráticas. La participación se convierte en un medio concreto para realizar la democracia; por ella no sólo se intenta modificar las estructuras, si no también las mentalidades. Se la entiende más como una línea de tendencia que como un proyecto acabado -de hecho, no existe un modelo concreto que se oriente en esos criterios de manera plena. La participación como intervención de los ciudadanos y los interesados,

se plantea en formas directas o indirectas de consulta, control, cogestión, hasta llegar a ser asumidas por determinados colectivos la gestión y administración plena de alguna actividad. Todas las proyecciones y casos específicos de participación, tanto en esta perspectiva como en la conservadora, con mayores o menores matizaciones, se centran en algunos servicios públicos y en la empresa.

SANCHEZ MORON indica que las características fundamentales de este modelo reformista serían:

1. "Publicación de la actividad económica bajo la forma de una gestión democrática y participada de la misma".
2. "...se insiste en una descentralización del aparato institucional sobre bases democráticas".
3. "La unidad de dirección política y la composición del pluralismo institucional se realizaría mediante el método de la programación democrática". Un elemento esencial de esta premisa sería la información pública. "Incluso en un sentido genérico del concepto, la información se identifica prácticamente con la participación como control".
4. "Finalmente, otro de los principios de esta concepción democrática es el respeto de las libertades individuales entendidas como base imprescindible de una participación verdadera y libre. Lo que ocurre es que tales libertades vienen complementadas y a su vez son complemento de las libertades colectivas de la libertad-participación"(7).

Como tendremos ocasión de ver, en los casos concretos, la línea de tendencia de la participación, con uno u otro impulso ideológico, se fundamenta en la necesidad de desalienar el poder; de terminar con la división entre gobernantes y gobernados; de modificar la concentración del principio representativo en poder legislativo, y de sustituir la admi-

nistración autoritaria -tanto en la empresa como en la entidad pública- por una administración participada y concertada como técnica elemental de eficiencia en las sociedades modernas, (caracterizadas por la masificación y la irrupción de nuevos sectores con nuevos intereses o antiguas aspiraciones ocultas por el esquema del sistema político-jurídico liberal- que desean manifestarse y alcanzar respuesta en sus demandas)(8).

Hoy en día, con las motivaciones expuestas o sin ellas -aceptando el hecho de que se desea una mayor participación en áreas distintas que las que permite la democracia representativa- el fenómeno se plasma en las distintas legislaciones nacionales de diversas formas, grados e intensidad. Este proceso ha llevado a que más de un autor sostenga que la participación se ha constituido en una de las entelequias sociales y políticas de nuestro tiempo, "dando lugar a un incontinente fenómeno de euforia participativa"(9). Tan es así, que en los distintos países -industrializados o no- con las variaciones idiosincráticas de cada uno, se ha producido una intensificación y generalización del fenómeno participatorio. Los partidos políticos y, especialmente los movimientos sindicales, incluyen en sus programas la profundización de este proceso. Se pretende avanzar más allá de las formas tradicionales de participación en la vida política, se aspira a transitar de la democracia política a la democracia social, extendiéndose la intervención ciudadana a los diversos campos de la vida económica, social y cultural.

Desde la perspectiva que se observa, la fundamentación de la participación conduce a la idea de la democracia. Ello es natural, dadas las relaciones existentes entre ambos

conceptos. Sólo en la democracia la participación puede ser efectiva; un régimen político dictatorial, normalmente no se plantea de veras su defensa y promoción, por el contrario, su tendencia es a eliminarla o restringirla. La participación ciudadana constituye un peligro para su estabilidad(10).

El Magisterio de la Iglesia -Doctrina Social- que tiene su fuente en las encíclicas y documentos, que emanados de la jerarquía católica desea orientar la actuación social de los cristianos, recalca la importancia de la participación en el mundo moderno.

Para la doctrina católica la plenitud de la justicia social viene a tener su resumen en la idea de la participación. Los pontífices evocan este principio, para señalar el concepto positivo que los individuos y los grupos dentro de la nación y las naciones en el contexto internacional, tienen en orden a promover el bien común de las sociedades. La doctrina social de la participación incide en los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales. Así, en Octagésima Advenian, PAULO VI sostiene que la participación consolida y salvaguarda los derechos no practicados JUAN XXII, en Pacem in Terris, indica que la colaboración al bien común y la participación en la vida pública corresponde a todos y es una exigencia que arranca de la dignidad humana misma. Agrega, en Mater et Magistra, que deben crearse las vías adecuadas de acceso de los ciudadanos a las responsabilidades civiles, sociales y económicas, concretando que la empresa y el centro de trabajo debe constituirse en una comunidad de participación a fin de superar la diferencia entre capital y trabajo. En cuanto a la participación en la cultura, en Gaudium et Spes, se dice que debe existir

un acceso igual a ella y se debe permitir que las personas sean sus autoras y promotoras(11).

Los obispos latinoamericanos -cuyas orientaciones inspiran el actuar de muchos hombres en nuestros países- sostienen que es un anhelo y exigencia: "la igualdad de todos los ciudadanos con el derecho y el deber de participar en el destino de la sociedad, con las mismas oportunidades...". La participación es considerada como un derecho social que se localiza junto a los de educación, asociación, trabajo, vivienda, desarrollo, buen gobierno, libertad y justicia social(12).

1.1. Participación y democracia

Como la libertad y la igualdad, la participación constituye un principio básico de la democracia. En los sistemas políticos neo-capitalistas en que nos movemos, el primero de ellos, la libertad, es el que ha alcanzado mayor expresión, especialmente como garantía individual frente al intervencionismo del Estado. En los países con un alto grado de desarrollo económico, la igualdad, más allá de su expresión político-formal, se traduce en un cierto acceso al goce de los bienes colectivamente producidos. Por su parte, la participación, en cuanto supone capacidad de los ciudadanos para intervenir en la generación y control de las decisiones política, económicas y sociales de la comunidad, ha evolucionado hasta abarcar a la generalidad de la población (que ha alcanzado un grado relativo de madurez psicológica) en la generación indirecta de las autoridades sociales encargadas de ejercer el poder. Pero continúa

estando retrasada la integración de ellos en los procesos formativos de las decisiones que les interesan o afectan ya sea exclusivamente, o como miembros de una categoría o grupo social -aunque la distinción entre individuo y colectivo, a ese respecto, son tenues. Es en lo que va corrido de este siglo, en que la "lucha por la participación" ha ganado fuerza como idea y como práctica en la que los trabajadores y sus asociaciones han realizado el mayor esfuerzo, por el sector mayoritario afectado por la marginación en que se les mantuvo dentro del contexto de las democracias liberales "puras".

La participación en sus diferentes vertientes tiene una relevancia primaria en la construcción de una democracia más efectiva. Sin volver a la cuestión de las concepciones ideológicas, también presentes en este punto, la idea de una mayor participación se identifica con la democracia, y, en las formulaciones de incorporación de la participación a las distintas áreas del quehacer social, la referencia a la participación está siempre presente. Así se entiende que se hable, con distintos sentidos y con gran vaguedad de contenidos de: democracia económica, democracia industrial, democracia social, democracia participativa, democracia administrativa, etc. Importa tratar estas nociones, aunque sea rudimentariamente (no se podría hacer otra cosa dado el sentido de esta investigación) a efectos de avanzar en la delimitación de los contornos de la participación.

La democracia económica, es decir la introducción de los principios de igualdad y participación en las actividades económicas, puede ser entendida en un sentido amplio o restringido. En este último carácter, especialmente desde una pers-

pectiva conservadora, la participación se limita al ámbito de una de las fuentes de actividad: la empresa.

En cambio, en un sentido amplio se entiende o se desea que los diversos sectores sociales, por medio de sus organismos representativos, participen, no sólo en la empresa sino también en la elaboración de los planes económicos, independientemente del control parlamentario. La idea es que la concertación y la programación son los motores de la actividad económica.

La incorporación de los trabajadores en este nivel de decisión ~~re~~establecería el desequilibrio existente en las actuales estructuras político-económicas en donde sólo los detentadores del poder serían los que deciden, de manera casi autoritaria, el rumbo que debe seguir la vida económica. La participación en la elaboración del plan y la programación nacional corregirían el defecto de la democracia política de descontrol de la intervención del Estado en la vida económica, y daría mayor sentido a la participación de los trabajadores en el marco de la empresa o de una institución pública, ya que al conocer los trabajadores o beneficiarios, los planes dentro de los cuales se desenvuelve la actividad de la empresa, por ejemplo, sabrían o estarían mejor preparados para hacer aportes más eficaces al desenvolvimiento de la actividad en que están comprometidos. Por la democracia económica se tratatfa de que los trabajadores, empresarios y Estado, concierten o negocien sobre el modelo de desarrollo económico, introduciendo en este elementos de emancipación y devolviendo a las instituciones la capacidad de incidir efectivamente en el modelo, una vez que los acuerdos se revistiesen de normatividad, y se convirtieran en realidad jurídica a través de la mecánica legislativa(13).

En esta línea se inscribe la creación de Consejos Económico Sociales, en que los grupos interesados participan en la elaboración de los proyectos de desarrollo. Estos organismos, en la medida que representan la opinión de los sectores comprometidos en el quehacer económico y social, son capaces de crear compromisos que permitan llevar a cabo planes de crecimiento económico(14).

La denominación democracia industrial(15), ambigua y quizás equívoca forma de referirse a la participación de los trabajadores en la empresa, cobija diversas fórmulas de intervención en las actividades económicas; unas que la restringen al ámbito interno de ésta y otras que la amplían a materias vinculadas con las inversiones.

En el primer caso, se refiere fundamentalmente ,a compartir el poder interno de la empresa, siendo por consiguiente la cuestión clave sobre la que incide "la consecución de un diverso reparto del mismo y la posibilidad (capacidad) real de los trabajadores de ejercer la parcela que pudiera corresponderles, lo que se remite a que órganos de participación deben arbitrarse a su impostación en la empresa". En cambio, en una noción amplia, la democracia industrial se plantea la intervención de los trabajadores en la generación de las decisiones sobre la política de inversiones, lo que supone para que ésta sea efectiva, la participación de los representantes sindicales en los órganos encargados de hacer la programación nacional y/o sectorial. En esta cadena del proceso productor y de la generación de decisiones económicas, la participación en la empresa, constituye una parte de un entramado mayor. La democracia industrial es así una especie de la democracia económica(16).

El término democracia social es más comprensivo de las ideas expuestas, pero como ellas, abarca otros principios distintos pero conexos con la participación.

La lucha por la democracia, que en una primera etapa se centró en la promoción y defensa de los derechos políticos, entrado este siglo se ocupa de que los derechos económicos, sociales y culturales se consagren de manera jurídica y práctica. Detrás de este postulado está la idea que la democracia no será plena -por tanto el hombre no alcanzará su desarrollo integral- mientras sigan subsistiendo diferencias basadas en razones económicas. Se trata de que los individuos sean iguales no sólo en el ejercicio de los derechos cívicos, sino que también lo sean en el acceso a los bienes materiales y a la cultura. A su vez estas posiciones son avaladas por el razonamiento de que los derechos políticos no tendrán eficacia plena mientras subsistan injusticias en el plano económico-social. Junto a estas aspiraciones y, como condicionantes para su consecución, está el deseo de ampliar la democracia política a las actividades económicas, sociales y culturales(17)

Desde el solo punto de vista de la participación y de su introducción en las estructuras de la sociedad neo-capitalista, se habla de democracia participativa, la que vendría a superar la noción de democracia representativa, sin que signifique esto su desaparición, ya que pasa a ser englobada dentro del nuevo concepto. A estas ideas nos hemos referido a propósito de la concepción reformista de la participación(18).

Todas estas ideas sobre participación y democracia en las diversas actividades sociales, especialmente, en la empresa y la Administración pública, hacen referencia a la

intervención del ciudadano, como miembro de un colectivo y no sólo en cuanto individuo. La participación social se orienta a la consideración de la opinión de los grupos de interés en la generación de las decisiones que les afectan más directamente.

1.2. Concepto de participación y sus dificultades.

Intentar un concepto de participación -por amplio o restringido que pudiera ser- resulta difícil. En todo caso, es posible avanzar ideas en torno a él, al conocer los ámbitos en que ésta ha tenido más ejemplos prácticos, los que naturalmente se corresponden con las áreas que las distintas corrientes ideológicas ven como óptimas para ser intervenidas por el ciudadano y/o beneficiario.

A la pregunta ¿qué es la participación social?, de lo dicho hasta aquí se podría responder:

- constituye una entelequia político-social de los tiempos actuales;
- es un principio de la democracia;
- es una línea de tendencia, cuya concreción pretende desalienar el poder, romper con el secreto que para el ciudadano común rodea "la cosa pública" y la administración del Estado;
- es la forma de integrar a los trabajadores, usuarios y beneficiarios en la gestión o control de las decisiones que les conciernen más directamente;
- en las sociedades masificadas es un medio por el cual los individuos -cada día más iguales en términos político-formales, al menos en las sociedades democráticas más desarrolladas, intervienen en la generación de las decisiones de las activi-

dades que el concepto democrático de las sociedades neo-liberales excluía o excluye aún del control social.

Todas estas afirmaciones no logran clarificar lo que es la participación social. Con las dificultades que encierra esta definición (nunca puede ser comprensiva del todo) y en términos amplísimos, la participación es la intervención del ciudadano y/o de sus asociaciones en la generación de las decisiones de todas las actividades políticas, económicas, sociales y culturales que le afecten más directamente, con el objeto de influir en ellas. Se excluye solamente, la participación en la generación de las autoridades políticas nacionales y locales, que siendo presupuesto básico de una democracia, no implica una intervención colectiva, o dicho en otros términos, mediada por las agrupaciones sociales, como los sindicatos o las asociaciones patronales(19), salvo la posible influencia indirecta como grupo de presión. La "presión social" ejercida por asociaciones influyentes (sindicatos, patronales, estudiantes, etc.), con el fin de intervenir en la generación y control de las decisiones, es un fenómeno bastante desarrollado y estrechamente vinculado a la participación social.

De la participación se habla en múltiples sentidos, más restrictivos, claro que una genérica referencia a la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos o privados que le conciernen. La significación de la participación es distinta en las diversas actividades en que se ha implementado: empresa, servicios públicos, entidades locales, vecinales, estudiantiles, etc., pero es posible establecer unos criterios relativamente generales que permiten el entendimiento en lo concreto de lo que es la participación como principio de la administración y gestión de la Seguridad Social (supra capt. 1.3.4.)(20):

-La participación se refiere a la intervención de los ciudadanos, usuarios o beneficiarios y/o sus asociaciones, en representación de

de sus intereses individuales o grupales -según el caso- en una actividad social, especialmente del área económico-social.

-La intervención está dirigida a controlar, co-decidir o informar esas decisiones y

-La participación es una actuación que puede realizarse de manera permanente, transitoria o esporádica por el ciudadano o sus representantes, con el objeto de emitir un juicio de carácter contralor consultivo o decisonal en órganos formales internos o externos a la actividad a que se refiera. Por regla general, la intervención se realiza de forma previa a la adopción de la decisión.

El tipo de participación que a nuestros efectos interesa es la que se realiza por las asociaciones más precisamente por sus representantes. Los supuestos de intervención individual, especialmente las opiniones solicitadas a personas en razón de sus conocimientos y experiencia, y que constituyen una forma de consulta, no son participación social, ya que éstos cuando intervienen lo hacen, en la mayoría de los casos a título personal.

Así, la participación, surgida en las democracias occidentales como una forma de responder a la crisis ocasionada por los problemas que trajeron las nuevas formas de organización social se caracteriza porque en las distintas actividades en que se ha implementado pone en relación a una asociación o colectividad de individuos con intereses en común, con la institución que les es cercana, y en que la decisión que se expresa en un acto administrativo o de autoridad, es el centro de la conexión. De esta forma lo expresa SANCHEZ MORON a propósito de la Administración pública cuando dice, que técnicamente, en la participación "se tienen en cuenta elementos de tipo subjetivo (el individuo, en cuanto hombre concreto y en su pluridimensionalidad, las organizaciones sociales, las instituciones...), objetivo (la decisión administrativa en sentido

amplio) y funcionales (la estructura de la actividad -no su contenido- que la liga a los sujetos con la decisión)"(21).

Queda por dilucidar como se concreta la participación en cada una de las áreas sociales en que actualmente se da o se espera que se implante; formas, grados e intensidad que ella asume, y la manera como se determina o determinan las organizaciones sociales con derecho a intervenir en las decisiones, y por tanto, en la gestión y administración de la actividad. La consideración de estos factores en la intervención de los usuarios en la gestión de la Seguridad Social requiere, a nuestro modo de ver, además del conocimiento del operar de la figura al interior de la institución, referirse -siempre de manera sucinta--a las experiencias en las otras áreas en que la participación tiene un mayor o menor grado de concreción que ésta.

El análisis sectorizado de la participación es útil y, el único que tiene sentido en este estudio, pero no se puede olvidar las conexiones participativas que se dan también a un nivel más general entre los distintos actores comprometidos en el quehacer social, tal es el caso de la integración de Consejos Económico sociales nacionales, regionales o sectoriales, de cuyo eficaz funcionamiento depende muchas veces, de acuerdo al modelo participativo de que se trate, la eficacia propia de un nivel menor o sectorial dentro de la política económica de un país, como es el caso de la Seguridad Social.

Las dificultades de conceptualización se trasladan al Derecho, que recoge la participación como un derecho social. Así es consagrado en las constituciones modernas, especialmente en aquellas que se asientan en los principios del Estado social y democrático de Derecho. A un nivel menor -en la ley- su regulación, por regla general se ha concentrado en su desarrollo en algunas actividades públicas, como la Seguridad Social; en la empresa, en las organizaciones vecinales; en los estatutos universitarios

y en las estructuras orgánicas de la educación media y básica.

Importa constatar aquí que siendo la tendencia a la incorporación de la participación una forma de intervención colectiva en las decisiones de algunas actividades económico sociales y culturales, hay aún confusión en el uso del término, especialmente en los textos constitucionales, ya que también se la refiere a la intervención ciudadana en la generación de las autoridades representativas (ejecutivo, parlamento y comunales o locales). Es decir, no existe, al igual que en la teoría un concepto único y relativamente preciso de participación social (en esto el Derecho es fiel reflejo de la realidad social y de la diversidad ideológica que le toca regular). Generalmente, las constituciones consagran la participación en su parte dogmática y en los capítulos relativos a la administración del Estado y las comunidades locales, pero no explicitan su sentido, ámbitos y formas que se dejan a la regulación de la ley, lo que no es contrario con el criterio de concisión que debe caracterizar todos los textos constitucionales, pero influye en estas imprecisiones la diversidad de opiniones que existe. En aras del "consenso constitucional", las referencias a la figura quedan reducidas a meros enunciados, que al legislador toca interpretar al momento de regularla para un caso específico, de acuerdo a las tendencias político-ideológicas dominantes en esas circunstancias.

En todas las constituciones europeas que han entrado en vigencia en las últimas décadas -griega, portuguesa y española- se ha recogido el principio en el sentido que venimos hablando. La constitución española de 1978, que en el decir de SANCHEZ MORON "es, sin duda alguna, una de las que con mayor detalle y precisión acogen el principio..." en su artículo 9 número 2 dice que "corresponde a los poderes públicos ... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Esta premisa se recoge al regular algunas instituciones consagradas constitucionalmente. En esto nos remitimos a lo que se dirá en el **Capítulo Tercero** (22)

Fuera del contexto europeo, la constitución chilena de 1981, señala en su artículo primero inciso 5, como uno de los deberes del Estado "...asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Del desarrollo normativo del texto y de las fuentes de inspiración de los constituyentes, no se desprende que sea su deseo que la participación se oriente a la intervención colectiva en las decisiones de actividades como la empresa, la Seguridad Social u otros servicios públicos. Incluso para el caso de los Consejos de desarrollo comunal que se proponen (art. 109) -único organismo con cierto grado de incorporación de representantes de la comunidad- se excluye a los representantes sindicales(23).

1.3. Participación y eficacia

La falta de eficacia constituye una de las críticas de mayor fuerza que sufren las instituciones que incorporan el principio de la intervención de los interesados en la gestión. Este cuestionamiento proviene, generalmente, de los sectores conservadores y de las corrientes tecnocráticas y economicistas que privilegian la eficacia económica y/o administrativa de las actividades directamente vinculadas con el bienestar social, frente a su eficacia social. Con la crisis económica la crítica ya antigua, se ha acentuado en la creencia que el relanzamiento del desarrollo económico pasa por una especie de autoritarismo economicista, que desprecia, o a lo menos pone en un segundo plano toda tarea que no tenga una específica y concreta virtualidad económica, en cuya situación se encuentra la participación social.

Introducir la eficacia social como tema, en el estudio de la participación en la Seguridad Social está en referencia con estas críticas -una de las más importantes que le afectan, dentro del contexto de las

economías de mercado y que independientemente de su origen y connotaciones, tiene cierto grado de validez, en cuanto la racionalidad económica debe ser compatible con la democratización de la sociedad y sus instituciones. Un análisis adecuado de la cuestión requiere precisar cual es el sentido de la eficacia en actividades como la Seguridad Social, y en un plano más global, de la participación social en un sistema democrático. Su precisión, es útil a su vez, para el estudio de las formas concretas de participación, ya que permite discernir la intensidad que puede tener la intervención social en relación con la capacidad de la institución en el cumplimiento de sus objetivos.

En sociedades masificadas y con sus instituciones en constante evolución, como las actuales, la participación social es uno de los instrumentos por el cual se desea profundizar la democracia, como una forma de responder más adecuadamente a las nuevas necesidades que el hombre y las organizaciones intermedias plantean al Estado con el objeto de lograr mayores cuotas de realización personal y grupal. Desde una perspectiva finalista, éste es el sentido de la participación social, su introducción en determinadas actividades se orienta en esa línea. Pero, estas instituciones -la Seguridad Social en específico- tienen sus propios objetivos: satisfacer necesidades sociales, redistribuir rentas e integrar a los sectores sociales marginados en el goce de los bienes producidos. Por lo tanto, y en relación con la Seguridad Social, la eficacia debe ser observada desde dos planos, relativamente independientes: la capacidad de la participación social en la institución como fórmula de profundizar la democracia, y la virtualidad que

tiene la intervención de los beneficiarios en el cumplimiento de los objetivos asignados a la Seguridad Social.

La eficacia, que en términos amplios es la capacidad o virtud de una organización para el logro de sus objetivos, es una elaboración propia de la ciencia administrativa desarrollada en Estados Unidos(24). De acuerdo a este concepto una institución es eficaz en la medida que cumple los objetivos para los cuales fue creada, así la Seguridad Social reúne esta condición en cuanto otorga las prestaciones, pero no basta con que se realicen los fines, sino que se requiere a su vez que se cumplan, al menor costo, con rapidez, abarcando a todas las personas y riesgos cubiertos, y cuidando las relaciones humanas. Aquí es donde surge el problema de la productividad: adecuada utilización de los recursos materiales y personales disponibles, en el cumplimiento de los fines.

La profundización de la democracia se logra -vía participación social- en la medida que se crean órganos participados, tanto en cada uno de los ámbitos del quehacer social, como a un nivel más general, de coordinación o interconexión de esos sectores (por ejemplo: consejos económico-sociales). En las condiciones actuales de desarrollo de la idea y la práctica de la participación, se debe seleccionar las áreas de actividad en que es más factible su incorporación, teniendo presente, entre otros factores, la experiencia histórica de intervención ciudadana en dicha institución, su estructura interna, las demandas sociales de participación, los intereses sociales que se debaten en el seno de esa actividad y las ventajas que para su mejor funcionamiento presenta. En este sentido, la participación en los servicios públicos -en especial en la Seguridad

Social-, la empresa, las administraciones locales y regionales, son las que resultan más eficaces en la consecución de este objetivo.

Desde el punto de vista de la pura eficacia de una actividad, en el cumplimiento de sus objetivos, la incorporación de los trabajadores en los organismos de la empresa -por ejemplo- facilita la concertación y el compromiso activo de éstos en las tareas internas, en tanto, desde la perspectiva de la eficacia participativa su intervención constituye un avance en el logro de mayores espacios democratizados. Por su parte, la eficacia propia de la Seguridad Social se mide, no sólo porque cumple sus funciones con conocimientos técnicos, con rapidez y economía de costos, sino también porque la protección que otorga es adecuada a las demandas de sus usuarios, que la perciban como cercana y se sientan comprometidos con ella. En todo esto, la participación social es un instrumento integrador y democratizante a la vez.

Lo anterior pone en evidencia que la intervención de los interesados puede ser eficaz en la realización de los objetivos internos, a más de los que por ella se espera conseguir desde una perspectiva político-social. Por otra parte, en actividades como la Seguridad Social la sola eficacia económica tiene valor cuando los objetivos de interés general (y por tanto sociales) se han conseguido, aunque sus funciones sean fundamentalmente económicas. La eficacia que se espera es de carácter relativo, su productividad no puede ser evaluable solamente por sus resultados económicos(25).

A la hora de poner en marcha los mecanismos participatorios, es cuando las contradicciones -más aparentes que

reales- entre participación y eficacia aparecen con nuevos bríos. Efectivamente, la intervención social debe venir a facilitar la realización de los objetivos propios de la participación y los sustanciales de la institución en que se inserta, en ello influirá la manera como se articulen los diversos elementos que la realizan.

Un papel clave juega la determinación de la o las organizaciones que deben intervenir, es decir, la selección adecuada dentro del pluralismo asociacional de la o las que representan mejor los intereses sectoriales o territoriales interesados. En el proceso de selección puede que se elijan las más acordes con los objetivos de la participación -por ejemplo, las que tengan un más alto grado de democraticidad interna-, o al revés que se incorpore a una más cercana a los deseos de la Administración, en esto es determinante los márgenes de discrecionalidad con que cuente la autoridad. Enseguida y conectado con la anterior está la cuestión de la preparación y capacidad personal que pudiera exigírsele a los representantes de los grupos interesados. También influye en la eficacia, la forma en que se estructuren los órganos de participación, la fluidez de los conatos entre las partes, la celeridad de las decisiones y consultas, el nivel de información sobre las materias en debate, con que cuenten los implicados en ella, la forma en que esté compuesto el órgano participado, etc.

Asimismo, es importante en esta calificación las conexiones que existan entre las diversas actividades participadas, especialmente en relación con la eficacia general del sistema. Desde el punto de vista de la institución, la existencia de un cuerpo funcional, técnicamente calificado y neutro, contribuye a

la autenticidad y eficacia de la participación(26). La forma defectuosa como se organicen estos diversos elementos que hacen práctica la participación, pueden ser la causa de su propia ineficacia, como de la institución de que se trate.

1.4. Participación e información

Hablar de participación sin referirse a la información -como derecho ciudadano en un sistema democrático- adolece de una falla esencial. La intervención de las personas o grupos en la actividad que sea, requiere de la información para ser efectiva. Sin ésta, la participación no sería tal, sino la simple adhesión ciega u oposición acrítica decisión(27).

La importancia de la información en las sociedades modernas es de tanta magnitud, que su control constituye fuente del poder. La complejidad técnica y social actual hacen sentir a las personas no preparadas e informadas, como autómatas programados desde arriba. El control del poder pasa por un adecuado flujo de información social, política y económica entre los diversos agentes sociales. La misión del Parlamento se ve debilitada en la medida que no cuenta con mecanismos eficientes de obtención de información. Una de las flaquezas de las democracias vigentes la constituye la escasez de información con que cuentan los poderes contralores, por ello las atribuciones del legislativo en materia de audiencias, comisiones investigadoras y solicitud de informes, se incrementan día a día(28).

El derecho a la información y de estar informado (dos vertientes del mismo derecho) se encuentra regulado en la mayoría de los textos constitucionales, entre los de carácter social(29), y también a propósito de las funciones sociales, principalmente de la Administración pública. En las empresas si no está reconocida legalmente, el convenio colectivo ha constituido su fuente, estableciéndose como una condición previa al concierto entre trabajadores y empresarios(30).

En tanto derecho, la información es la traducción jurídica de la exigencia de su circulación y posesión plural(31), y se plasma en un flujo "constante y democrático de manifestaciones de conocimiento y voluntad", desde la autoridad hacia los administrados o subordinados, de estos hacia ellos y, entre las distintas actividades, especialmente entre los distintos niveles de la Administración pública(32). La información en este sentido, es cuando menos, condición de eficacia de la participación social.

Desde la perspectiva conservadora integradora y colaboracionista, el acceso a las fuentes de información por parte de los interesados puede llegar a constituir la participación misma, en actividades en que se requiere conocer la opinión o los efectos que una decisión puede provocar en los interesados, el solicitar información constituye el grado máximo de democracia considerado posible en ella. La opinión expresada por los representantes sociales no compromete la decisión a adoptar por la institución, pero facilita la transferencia de información (ascendente). En cuanto a las asociaciones interesadas obtener conocimientos de la actividad de la que forman parte o con la cual se vinculan, puede constituir una forma de

participación-control, en cuanto capaz de generar una fiscalización externa, generalmente de carácter político, actuado por la presión de la opinión pública o de los grupos de interés afectados.

El acceso a la información por vía de la consulta y del control indirecto no pueden considerarse como grados de participación, por cuanto, la intervención de los interesados en las decisiones no es puramente el flujo de información ascendente, que puede favorecer el control externo por parte de las organizaciones sociales con mayores ventajas para crear opinión que llegue a las élites políticas, sino que ella implica una actuación directa en la generación de las decisiones. De acuerdo con esta percepción, la información es presupuesto de eficacia de la participación, que requiere que ella asuma prioritariamente una forma descendente. por este tipo de información (descendente) se entiende la entrega de datos necesarios a los órganos participados por parte de las autoridades responsables para que su juicio sea oportuno y eficiente. La clase y cantidad de información a transmitir se encuentra con las dificultades que presenta el secreto o reserva en que deben mantenerse o resolverse determinadas cuestiones; en tal caso es la práctica la que determina el grado y extensión que puede abarcar el derecho a la información de los órganos de participación.

La puesta en funciones de los mecanismos de información descendente, a diferencia de las formas ascendentes y de transmisión horizontal, (que tienen ganado su espacio en experiencia histórica de participación no decisional) tropieza con el conservadurismo, la lentitud y falta de adapta-

bilidad de las estructuras y especialmente de las personas encargadas de facilitarlas por el temor a perder supuestas parcelas de poder, problema que se manifiesta de manera particular en la Administración pública(33).

Esta dificultad es fácil de detectar en la Seguridad Social. PERRIN, en sus proposiciones sobre racionalización de las estructuras administrativas concede un papel importante a la mejora de la información de las entidades gestoras, tanto interna como al público, especialmente como forma de eficacia administrativa y humanización de las relaciones. Insistiendo que todo el proceso de modificación institucional (simplificación de las estructuras, liberalización de ciertos requisitos y modalidades para el acceso a las prestaciones y mejora de los medios de información), requiere un cambio en las mentalidades de los sectores que administran la Seguridad Social, "que se oponen a la racionalización administrativa en nombre de anticuados prejuicios sociales(34).

Resumiendo: en esta larga pero apretada explicación, queda claro que la participación social es un principio de organización de la vida social, por el cual se pretende avanzar en la construcción de una democracia más plena, aunque desde una perspectiva conservadora, se la ha entendido como un modo de legitimación de las actuales formas de organizar las relaciones sociales. El principio se ha plasmado en un derecho reconocido jurídicamente y se traduce en su introducción en diversas actividades sociales, de preferencia en las áreas económico-social.

De acuerdo a lo dicho, en la Seguridad Social, por la participación se busca conectar los intereses sociales representados por las asociaciones de los interesados con los que representa el Estado a fin de que los beneficiarios influyan en la gestión de la actividad prestacional, de manera que la participación en la institución contribuya al objetivo democratizador.

Además de su fundamentación democrática, la participación constituye un requisito de eficacia para la institución. En la medida que el Estado integra o comparte con los interesados la gestión de una actividad que está llamada a servirlos se facilita del cumplimiento de los objetivos de esa institución.

Todas esas afirmaciones corresponde someterlas a un análisis más detallado del hecho hasta aquí. Con el desarrollo del Capítulo iremos avanzando en ese sentido.

2. AREAS DE LA PARTICIPACION SOCIAL

Como ya se ha dicho, la participación es un principio aplicable a todos los ámbitos del quehacer social, político, económico y cultural, y aunque su concreción histórica ha sido lenta, tanto extensiva (personas o colectivos), como intensivamente (materias), hoy constituye una realidad casi consustancial a algunas actividades.

La participación se ha desarrollado más en las actividades políticas que en las actividades económico-sociales. Sobre las causas de ello ya se han dado algunos datos. La par-

participación en las tareas políticas tiene características distintas a la que se da en los otros sectores, por lo cual el concepto de participación que estamos utilizando no es el preciso para su análisis, amén de que no es materia nuestra, salvo en cuanto a que las deficiencias de las democracias representativas están en la base de las propuestas de profundización de la democracia. La falta de espacios participativos en estos ámbitos se sintió, con más fuerza en la medida que el Estado -por necesidad del interés general- entró a intervenir de manera más o menos coercitiva en las actividades anteriormente patrimonio casi exclusivo de la iniciativa privada, como lo son las económico-sociales y culturales. Esta intervención se realizó sin que paralelamente se incrementaran las formas de control directo o indirecto por los ciudadanos de estas actividades.

La participación política, intervención de los ciudadanos en la elección del gobernante, parlamento y autoridades regionales y locales por medio del sufragio universal, tiene por objeto -además de seleccionar los líderes encargados de ejercer el poder-, realiza un control genérico de la actuación de estos en las funciones Administrativas y legislativas de la sociedad. Pero no es útil, o más precisamente, no es eficaz para una fiscalización particularizada de la intervención del Estado en algunas actividades determinadas (las económico-sociales y culturales). La democracia directa resulta el medio ideal para el control de esos sectores, pero dada la masificación de las sociedades actuales, el ejercicio de esta fórmula carece de virtualidad(35).

La participación social en los ámbitos económico-sociales y culturales no se ha estructurado de forma similar a la intervención en la "cosa pública"; los ciudadanos no controlan el total de esas actividades de manera global y tampoco su intervención se traduce en un juicio de legitimación. Por el contrario, la participación se inserta sólo en algunas de las instituciones o servicios que actúan esas funciones, emitiendo un juicio de oportunidad a priori o a posteriori de la o las decisiones que allí se adoptan. Juicio de oportunidad que se expresa en: control de la decisión, información consultiva, cogestión o asunción total de esas decisiones. Además, la intervención no se realiza por todos los ciudadanos sino por algunas categorías de ellos: los que tienen un interés comprometido (usuarios, beneficiarios o trabajadores). La aspiración de democratización, vía participación social en la gestión de las actividades sociales, se concreta en su introducción en aquellas funciones que constituyen el "entorno" del ciudadano que, visto así, puede abarcar una gran diversidad de cuestiones: los servicios públicos en los cuales es beneficiario o usuario; la organización comunitaria del barrio, en la que interviene como vecino; en la Universidad, en tanto estudiante, académico, funcionario; la escuela en cuanto profesor, alumno o apoderado, etc. En estos tres últimos casos la participación es cercana a la democracia directa, ya que mediante el sufragio se selecciona a los representantes y/o autoridades que ejercen el poder en esa actividad, cuyos cometidos no son estrictamente económico-sociales y/o culturales, sino fundamentalmente, de integración política en el sistema. Su estudio, siendo importante desde la perspectiva de la participación, requiere ser realizado en otro lugar.

Cuando hablamos de participación social en las actividades económico-sociales, nos referimos a aquellas que tienen un contenido prioritariamente económico y que se vincula al bienestar de la comunidad, como son la empresa y los servicios públicos, entre los que se inserta la Seguridad Social. Por ello nos detendremos en su análisis.

La introducción de la participación en la Administración pública ha dado pasos importantes en los últimos años. Doctrinalmente se realizan esfuerzos para su comprensión jurídica en cuanto realidad a la cual el Derecho no acaba de acomodarse. En los diferentes países especialmente europeos, en las últimas décadas se produce un aumento de las fórmulas participativas en los servicios públicos -la Seguridad Social entre ellos-, y en la empresa, lugar en el cual las experiencias participativas han tenido un alto grado de evolución.

El ámbito participatorio menos desarrollado es el de la cultura, en parte por ser los anteriores más prioritarios. En todo caso se hacen esfuerzos tendientes a ampliarla a este sector a fin de que los individuos se sientan más cerca de ella en sus diversas facetas, como también contribuyan a promoverla. En la medida que las personas encuentren que sus aspiraciones básicas de sentirse parte de los procesos políticos y económicos se generalicen y profundicen, la participación en la cultura será un sector al cual deba dedicarse una mayor atención.

A los efectos de lo que estamos diciendo, el Informe de las NACIONES UNIDAS sobre la situación social en el mundo, en lo que respecta a la participación, sostiene que es "una cuestión tan antigua como la diferenciación entre gobernantes y gobernados, abarca un ámbito tan amplio y a veces mal definido. Se re-

fiere a la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos en diversos niveles administrativos y políticos de decisión, y por diversos medios, desde la emisión del sufragio hasta la contribución directa a la satisfacción de las necesidades comunes. Se refiere también a la intervención de las personas en el funcionamiento de las organizaciones que moldean su vida cotidiana de trabajo, desde las compañías y plantas industriales hasta las burocracias y las cooperativas rurales. Asimismo se refiere a la intervención de las personas en las organizaciones laicas y religiosas, las asociaciones, los movimientos de toda clase que influyen en la vida social pero que no se relacionan directamente con la distribución del poder, y que influyen en la vida privada pero no atañen directamente a los objetos económicos"(36).

La participación de la Seguridad Social, actividad pública de carácter económico-social que, por supuesto, cumple también algunos fines de tipo político y porque no, culturales, es en definitiva receptáculo de objetivos muy diversos. Sobre las ventajas de la intervención de los beneficiarios en sus órganos, a más de las que se han vertido en lo que llevamos expuesto, se pueden agregar muchas otras opiniones que inciden desde distintas perspectivas en la conveniencia de su incorporación. También las hay en contrario, especialmente en lo que se refiere a la participación como gestión directa; sobre ello se habló en el número 2 del punto 2 del Capítulo Primero.

La problemática de la introducción de la participación de los beneficiarios en la Seguridad Social tiene un interés evidente dentro del contexto de la participación social.

DESDENTADO BONETE resalta esto cuando dice que ha sido pre-

cisamente en su ámbito "donde el tema de la participación se ha planteado con especial intensidad". Los condicionamientos de este interés el autor los resume en: 1) El abstencionismo inicial del Estado, que favoreció el surgimiento de formas autónomas de previsión de carácter asociativo mutualista, basado en los principios del pluralismo profesional o territorial y de organización democrática de la gestión de los propios interesados y; 2) La circunstancia de que financiación (en los sistemas contributivos) descansa en una imposición parafiscal que grava al colectivo protegido y a los empleadores, y así, "legitima la existencia de una autogestión, o al menos, de una cogestión de los organismos de seguridad social por parte de los interesados". El análisis de diversos modelos europeos de participación le lleva a una conclusión de carácter positivo sobre estas experiencias, ellas son:

"1ra. En el ámbito de la gestión de la seguridad social ha tenido lugar una experiencia generalizada de socialización del poder, al configurarse los órganos de gobierno de las entidades gestoras como de dirección social y no de dirección burocrática, como ocurre en el resto de las Administraciones Públicas.

"2da. El alcance democrático del poder es variable en función de las fórmulas aplicadas (bipartismo y tripartismo, representación paritaria trabajadores-empleadores o representación mayoritaria de trabajadores, grado de autonomía de las entidades gestoras), produciéndose tendencias contradictorias de signo regresivo y progresivo.

"3ra. En todo caso, la experiencia merece una valoración positiva que hay que impulsar en sus aspectos progresivos,

reduciendo las interferencias estatalizadoras"(37).

La participación en la Seguridad Social es hoy una realidad independientemente de las motivaciones que la sustentan, que la hacen ventajosa para los fines de la institución y para una mayor democratización de la sociedad(38). El estudio de la forma como se ha articulado, requiere un conocimiento general de lo que es la participación en dos áreas específicas de las actividades económico-sociales en las que se ha insertado: la Administración pública y la empresa.

En el primer caso, por cuanto, dado que la Seguridad Social es un servicio público -de carácter especial- la articulación debe tener presente los condicionamientos que la intervención social tiene en ellos. A su vez, el estudio de la participación de los trabajadores en la empresa es útil, ya que es en ese ámbito donde el fenómeno ha tenido "un significado más visible" y por que las formas de intervención social "provenientes del campo de las relaciones de trabajo, pueden utilizarse como plantillas tipológicas en el ámbito de los sistemas de Seguridad Social"(39).

2.1. Participación en la Administración pública.

La participación que conoce la Administración pública es la que se concreta en los servicios públicos, es decir, en aquellas actividades de tipo asistencial y técnicas, realizadas de manera regular y continúa, directamente por la Administración, o por entes publicados y cuyo financiamiento corre, total o parcialmente, por cuenta de los Presupuestos del Estado.

En este contexto la participación social puede definirse como "la actuación ciudadana determinada por una apreciación libre de interés general, normalmente voluntaria, aunque eventualmente incluso forzosa -siempre que ésta no defina una situación relativamente permanente y general ni una ocupación estable- y no profesionalizada o retributiva dentro del sistema de intercambio de bienes y servicios". Más preciso, en cuanto al objeto (pero siempre en términos generales), la participación social en la Administración pública, es el "tomar parte en la elaboración de las decisiones formalizadas como funciones públicas". La intervención ciudadana que dice relación con las "nuevas formas de ordenación de las realidades sociales", se refiere a la actuación en defensa de un interés social que supone, "al menos formalmente un tipo de control administrativo distinto e independiente del control judicial" y parlamentario(40).

El objeto de la participación de los ciudadanos en los servicios públicos es la de intervenir, ya sea a nivel de consulta, información, control y/o generación de las decisiones, con todas las variantes que en cada uno de estos casos se da, que implica en más de una experiencia, la intervención en la administración y gestión. Los sujetos de la participación son los administrados-beneficiarios y usuarios, y en ciertos supuestos, los funcionarios del servicio, todos considerados en términos colectivos, es decir, en cuanto miembros de una agrupación. Su actuación es libre y voluntaria y puede tener un carácter permanente o transitorio, lo que depende del tipo de participación de que se trate. Por otra parte, la intervención en relación con la función participada, puede ser

externa o interna, directa o indirecta. La precisión de cada uno de estos elementos -también presentes en la participación en la empresa-, determina el tipo y profundidad de la intervención social. En ello influyen las características propias de la función pública, la tradición y experiencia de un país en materia de participación, el grado de desarrollo cultural y democrático y, por supuesto, las condicionantes económicas.

La fuente de legitimación de la participación en este ámbito se encuentra en la ley, y se entiende que la intervención de los interesados -actuando normalmente en representación de intereses sociales- no tiene como objetivo contribuir a buscar las soluciones justas, ya que ello es propio de la ley, sino que a precisar la oportunidad frente a la inoportunidad de una decisión, que se mide "normalmente" no por una simple perfección técnica, en su preparación y concepción, sino por una adecuación a las demandas sociales y por su aceptación por el cuerpo social, previamente investigadas, además de promovidas e implicadas a través de las técnicas participativas"(41)

El fundamento de la participación de determinados colectivos es el interés social que los mueve. La Administración que representa el interés general y público, a través de la incorporación de los ciudadanos en sectores específicos y con funciones reglamentadas, busca "componer" o conectar diversos intereses sociales particulares que relacionados con el interés general que representa, le permite publicar algunos de estos. La influencia que los interesados tengan en este proceso califica el tipo de participación, a su vez, el grado de influencia de los usuarios está determinado en general por la propia ley.

Los ciudadanos que actúan en estos procesos lo hacen como portadores de un interés social, es decir, que corresponde a una categoría más o menos definida de personas. SANCHEZ MORON distingue entre intereses sociales difusos y colectivos, según la posibilidad o no de referir a un grupo determinado, al menos relativamente, la posesión de uno de los intereses sociales que se deban en la participación administrativa(42).

SANCHEZ MORON explica que la participación en la Administración pública, en sentido estricto, hace referencia a las nuevas formas de ordenación de las realidades sociales, lo que implica una redefinición de los intereses jurídicos, ya que el Derecho considera sólo algunos de los varios que al interior de la colectividad pueden constatarse. Para el esquema liberal del Estado de Derecho un sólo tipo de interés social adquiriría relevancia jurídica: "aquel que consistía ... en la defensa del propio círculo individualizado de actuación personal", es decir, el interés directo, individual material y concreto.

El "pluralismo social y la tensión dialéctica en que se manifiesta ha dado lugar a nuevas formas jurídicas, y en consecuencia, a nuevas figuras doctrinales más acordes con la realidad social de nuestro tiempo", las figuras del interés difuso y el interés colectivo, tratan de expresar ésta, "ya con finalidades progresivas, o lo que, es más normalmente, más o menos integradoras".

El interés difuso, que en opinión de este autor no es un concepto netamente clarificado, sería aquel reconocible para una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos. Por ejemplo, el derecho al trabajo, a la información, a la educación, etc. En general, se puede aplicar a los derechos sociales, "o a muchos de los enunciados programáticos concretos fijados

por las constituciones que adoptan el modelo del llamado Estado social". Es un interés que "pertenece a todos y cada uno de los componentes de la pluralidad indeterminada". No es un interés individual, pero tampoco el propio de una comunidad organizada. Para su ejercicio no se requiere estar asociado, ya que como el mismo SANCHEZ MORON indica, es un interés que media entre el interés directo y personal y el interés directo colectivo, por lo cual el sujeto portador puede ser un individuo o una agrupación. Las dificultades de esta categoría son su falta de fluidez y su indefinición.

El interés colectivo resulta de una especificación del interés difuso, ya que se refiere a una comunidad unificada, más o menos determinable en cuanto a sus componentes, un grupo que tiene características y aspiraciones comunes. "El interés colectivo no es sino el interés difuso de una comunidad menor". Se diferencia del interés propio de la organización portadora en cuanto, éste último está constituido por la suma de los intereses individuales de los miembros, en cambio, el interés colectivo, aunque tiende a identificarse con el anterior es una cualidad de los mismos, en cuanto le otorga una cohesión superior. El sujeto experiencial del interés colectivo por excelencia es el sindicato.

Frente a estos dos tipos surge el interés público, que no es único, sino que hay una "heterogeneidad", tantos como actividades publicadas. En la mediación entre estos tres tipos de interés la participación alcanza pleno valor, a través de ella se conectan a fin de dar lugar a la decisión adecuada en la actividad de referencia de que se trate. Para SANCHEZ MORON la participación administrativa "no es otra cosa, técnicamente, que la vinculación extrajudicial (administrativa) diferenciada entre intereses difusos e intereses públicos" (43).

2.2. La participación en la empresa.

La empresa es el lugar en que las ideas de la participación social han tenido mayor desarrollo; por la conflictividad permanente entre el capital y el trabajo, la participación se ha presentado como una forma de atemperar esa tensión; para otros es el punto de partida por democratizar toda la vida económica, social y política.

No cabe duda que dentro de una concepción decimonónica en el que el poder total se reúne en el propietario, y la capacidad de trabajo del operario es considerada una mercancía, la empresa resulta un lugar oprobioso para el trabajador. La lucha sindical y la intervención del Estado (al regular las relaciones de trabajo y la economía por medio de la planificación), introducen un cambio sustancial en la estructura de la empresa.

La participación social cuestiona las fuentes del poder empresarial, y significa, sobre todo en los países occidentales, "cualquier medio para favorecer la armonía en el proceso productivo, sin alterar los presupuestos de la economía de mercado", y se concreta "cuando los que se encuentran por debajo de la cúspide jerárquica asumen determinadas funciones de dirección... y se entiende por ella la que comprende todas las modalidades por medio de las cuales los trabajadores influyen en las decisiones que toma la dirección...". En términos amplios, la participación de los trabajadores en la empresa "incluye los diversos sistemas por medio de los cuales los trabajadores y sus representantes toman la palabra en el proceso de adopción de decisiones a nivel de la empresa o centro de trabajo".

El desarrollo de la participación en la empresa no es único e igual en todos los países, cada modelo es el resultado de un proceso histórico complejo que ha tenido lugar en un marco político, social, económico y jurídico definido. Por ello "cualquier intento de interpolar un concreto esquema de participación del trabajador en un país distinto es tan peligroso como el transplante de un órgano a otro ser humano"(44).

La participación de los trabajadores -que esencialmente es una opción política tras la cual se mueven intereses muy diversos- lleva, como señala un informe de la O.I.T. a que los Gobiernos se muevan cautelosamente, "probando el pro y el contra de la participación y el peso de las presiones de diferentes grupos antes de introducir cambios que puedan tener efectos de gran alcance en el equilibrio de fuerzas de la sociedad. Cuando se introducen sistemas de participación de los trabajadores deben ocurrir necesariamente cambios en la relación entre empleadores y trabajadores, entre los trabajadores y sus sindicatos, entre los sindicatos y la dirección, y entre la dirección y el gobierno"(45).

La OIT que es partidaria de la participación en la empresa ha sido extremadamente cautelosa en las referencias que ha hecho al tema. Así, en la recomendación 94 del año 1952 y en una resolución de 1966, favorece la promoción de la consulta y la cooperación entre los empresarios y los trabajadores a nivel del centro de trabajo. Esta cooperación de acuerdo con las características propias de cada país, podría ser facilitada mediante acuerdos voluntarios entre las partes, o promovida por la ley. En general, la acción de la OIT se ha encaminado a facilitar el encuentro e intercambio de opiniones e información

sobre los progresos tanto doctrinales como concretos en materia de participación.

La participación de los trabajadores en la empresa se establece, ya por medio de la ley; participación institucionalizada, ya por medio del convenio colectivo; participación negocial(46). Naturalmente, la eficacia de los procedimientos participativos en la empresa dependen de la existencia de otras áreas de participación en la sociedad, y especialmente del grado de libertad sindical, presupuesto importante, ya que de otra manera la participación sería absolutamente funcional a los intereses empresariales o del Estado. La participación social en la empresa, constituida en una línea de tendencia en la mayoría de los países democráticos, sufre fuertes restricciones, sino su anulación total, en los regímenes asimismos calificados de "democracias autoritarias", es el caso de las dictaduras que aún permanecen en América Latina. Bajo esos gobiernos "la atmósfera política... no ha favorecido la participación del trabajador en las decisiones de las empresas..."(47).

Sobre los objetivos de la participación en la empresa, una reunión técnica celebrada en Ginebra auspiciada por la OIT, llegó a la conclusión de que estos objetivos se diferencian notablemente de país a país y en particular se fundan en lo siguiente, que De la VILLA sintetiza:

"1º En consideraciones de orden moral, ético e ideológico que reposan en una toma fundamental de conciencia paulatinamente más visible: a) de la igualdad fundamental de los hombres, que obliga a superar la esfera de los derechos políticos, para afectar la esfera de la actividad económica y productiva; b) de la im-

portancia de la empresa desde el punto de la vida socio-cultural de los trabajadores y, más en particular de la necesidad sentida por ellos de 'verse reconocidos' y ser asociados -como comunidad- a las decisiones susceptibles de determinar sus condiciones de vida y de trabajo, fuera y dentro de la empresa.

"2º En consideraciones de orden social y político, que pretenden aplicar a la economía los principios democráticos de gobierno (democracia industrial). Pero el objetivo social de gran parte de estas formas de participación no pretende otra cosa que conseguir una mejor integración del trabajador en la empresa, sin tratar de modificar su estructura básica."

"3º En consideraciones de orden económico, fundadas en la idea de que cuando la persona tiene la posibilidad de participar en la preparación de las decisiones o de las medidas que ha de aplicar, dicha participación puede contribuir a reabsorber los conflictos y a estimular un espíritu de colaboración entre los interesados; en ocasiones se pretende conseguir, incluso una mayor productividad y en general, una racionalización de la organización y en la producción y una ductilidad en la introducción de cambios tecnológicos"(48).

2.2.a) El concepto de empresa y la participación.

Hablar de participación en la empresa es referirse también, a lo que se ha dado en llamar "reforma de la empresa". Toda idea de participación supone un cambio en el concepto clásico de ésta; la intervención de los trabajadores en las decisiones provoca una transformación de las estructuras del poder interno. El sentido absolutista de la propiedad privada y "el concepto dominical de industria" -tan estrechamente unidos-, sufre una modificación por la intervención del Estado

en la economía a través de la planificación y por la introducción de la participación social (49).

LA DOCTRINA SOCIAL de la IGLESIA afirma que los criterios de dirección unilateral y de propiedad privada absoluta son atentatorios a la dignidad del hombre. La Iglesia promueve la participación social dando especial importancia a la que desarrolla al interior de la empresa. En este sentido, en el CONCILIO VATICANO II se dijo: "en las empresas económicas son personas las que se asocian, es decir hombres libres, creados a la imagen de Dios. Por ello, teniendo en cuenta las funciones de cada uno, propietarios, administradores técnicos, trabajadores, y quedando a salvo la unidad necesaria en la dirección, se ha de promover la activa participación de todos en la gestión de la empresa, según formas que habrá que determinar con acierto".

Por su parte los Obispos Latinoamericanos han dicho en PUEBLA que sobre la propiedad (y por tanto, la empresa), pesa o grava una "hipoteca social". El propietario dispone de la empresa, pero no en un grado tan absoluto como se entendió en el siglo pasado; debe usar de ella con arreglo al bien común. En otros términos, la propiedad tiene una función social que cumplir. (50)

La empresa, para estas concepciones, es una "comunidad de trabajo", en que los elementos humanos que la componen deben armonizar su actuar y usar del medio de producción conforme a sus necesidades, pero dentro de un esquema coherente con las necesidades sociales indicadas por la planificación. Estas y otras razones llevan a que se considere a la empresa, no como una organización aislada, sino como una actividad que está

en absoluta interdependencia con el marco político, económico y social en el que se desenvuelve.

Desde hace bastante tiempo gran parte de las empresas -como actividad productora de bienes- han dejado de estar unidas al dueño del capital, la mayoría de ellas se organizan como sociedades anónimas, en las cuales, en muchos casos tienen cuotas de capital tanto el Estado como los propios trabajadores.

El cuestionamiento de las estructuras del poder interno que supone la participación, no afecta los vínculos de jerarquía y subordinación propios de la relación de trabajo. Lo que ocurre es que por medio de la participación se pasa de la autoridad impuesta a la autoridad reconocida.

La democracia empresarial y la empresa autogestionada resulta difícil hoy, por el tipo de esquema político económico y por la configuración de las relaciones de trabajo imperantes. En todo caso, "la empresa de trabajadores" en un sistema plenamente democrático no debería contrariar los vínculos de jerarquía y subordinación, en la medida que éstos se ordenan dentro de un nuevo régimen de relaciones de trabajo, siempre cuidando que esa alteración no afecte la eficacia de las actividades propias de la empresa.

Incluso, desde una perspectiva "privatista", en que el poder de dirección sigue en manos del dueño del capital, ya no se puede sostener que a éste le correspondan las atribuciones de dirección por poseer la titularidad del dominio. Hoy, por su nuevo concepto, en la empresa se distingue al propietario del "medio". Situaciones de crisis como las actuales ponen en evidencia la validez de lo dicho, ya que, por ejemplo, el cierre de la industria no puede ser adoptado sin consideración de las conse-

cuencias que ello trae para los que ahí prestan su trabajo y para la sociedad en general(51).

2.2.b. El sindicato y la participación en la empresa,

En general el movimiento sindical que surge a raíz del conflicto social que se da en la empresa ha sido históricamente contrario a la participación en ella. El carácter conflictual, revolucionario o de clase, de la mayoría de las organizaciones sindicales, llevó en una primera etapa a negar positividad a la integración de la empresa. El sindicalismo revolucionario busca destruir el sistema en que ésta se desenvuelve y cambiarlo por otro, por ello su negativa a considerar el ámbito laboral como el adecuado para desarrollar el conflicto.

Este sindicalismo que se construye fuera de la industria y que inserta su actuación en el marco global de la sociedad -aunque los efectos y resultados de su lucha se reconducen a la empresa-, por razones de responder a las necesidades y deseos de sus asociados, a la especialización y división del trabajo, a la nueva actitud del Estado frente a las relaciones laborales, termina aceptando la factoría como un lugar en que debe implantarse. Surge así el sindicalismo de la empresa, que supone un acercamiento a la realidad del centro de trabajo y a los problemas que en su seno se dan. En esta doble situación, de insertarse en la industria y de mantener su actuación en el plano supra empresarial, el sindicalismo revolucionario ve como negativo a sus intereses que sus afiliados se integren en organismos de gestión al interior de la unidad de producción. Estos movimientos obreros estimaban que todos los instrumentos de participación eran simplemente integradores, no ajustándose

en consecuencia, a sus aspiraciones. En cierta forma aceptarlos era negar el sentido de su acción revolucionaria. Son los fundamentos de la participación en la empresa -integradora y colaboracionista- las que explican el rechazo de este tipo de sindicalismo a la participación(52).

Para De la VILLA GIL, siguiendo a Guy CAIRE, las preocupaciones del sindicalismo de clase frente a la participación son de tres órdenes: doctrinal, política y económica.

"La preocupación doctrinal se relaciona con el temor a una 'integración en el sistema' que lógicamente, desde la óptica de un sindicalismo de clase, ha de ser evitada. Las fórmulas de participación se prestan como vías de integración, bien porque traten de buscar: a) la adhesión a los valores contestados, en cuanto que el fundamento de la participación se sitúa un objetivo de superación de la 'lucha de clases', y b) la fusión en la organización o por medio del fortalecimiento de la jerarquía patronal o limitando el horizonte económico de los trabajadores a las dimensiones de su empresa.

"La preocupación política se dirige a reforzar el instrumento sindical defendiendo el principio de que el sindicalismo representativo es el único interlocutor válido y además, la tesis de que es el sindicato la institución indispensable de contestación; en palabras literales de CAIRE, 'el sindicalismo se opone, de una forma mucho más enérgica, a toda forma de participación idílica que se inscriba en un marco político, querido y propiciado por los patronos..., puesto que para él no puede haber más que participación conflictual'.

"La preocupación económica se encamina a la mejora de la condición obrera en los niveles de las retribuciones y de los derechos obreros en general; la participación saca a luz, de nuevo en palabras literales de CAIRE, 'el carácter necesariamente ambivalente del sindicalismo obrero: gestor y contestatario al mismo tiempo', buscando 'constantemente su equilibrio entre las responsabilidades de la dirección y los imperativos de la reivindicación'. De no atender sino a la gestión, el riesgo es el de propiciar un contra-sindicalismo para suplir la deficiencia del sindicalismo en materia de reivindicación, el peligro es el de la congelación en el plano social y el desaprovechamiento de oportunidades para intervenir en la economía de la empresa y en la vida política en su conjunto"(53).

En los últimos años, con las reservas indicadas, el sindicato acepta de manera general las formas de participación en la gestión de la empresa sin renunciar a las vías de participación externa a ella; la negociación colectiva entre otras. Hoy, la actividad del sindicato se desenvuelve tanto dentro como fuera de la empresa. El sindicato canaliza la participación en las actividades del centro de trabajo a través de los afiliados que en ellos tiene. En la actualidad el movimiento sindical se ubica en la línea de lo que De la VILLA GIL llama "control obrero", que no es reformista ni revolucionario, ni tampoco capitalista; es intermedio, sería la tendencia de los movimientos obreros franceses, portugueses, italianos y españoles. Para estas organizaciones, el control obrero es visto como una forma transitoria en el camino hacia una sociedad de autogestión. Desde esta perspectiva, quiriéndose superar la configuración capitalista de la sociedad, el sindicalismo se ubica en una

actitud intermedia, porque favorece formas de participación que no son la cogestión ni la autogestión, aunque están más cerca de ésta última(54).

Las razones que llevan al sindicato a aceptar la participación han sido sintetizadas en dos grupos: motivaciones extra e intra sindicales.

1. Motivaciones extra-sindicales: Frente a la idea del control obrero o revolucionario se producen, como consecuencia de la industrialización y del auge económico, una lenta, pero paulatina satisfacción de determinadas demandas obreras de carácter económico, conquistas salariales y de condiciones de trabajo que llevan a que se de un cierto equilibrio en el conflicto trabajador-empresario. La gran industrialización, con los nuevos mecanismos de producción en cadena, la superdivisión del trabajo y la organización científica del mismo, conducen a la producción colectiva en la empresa y a la separación de la gestión de la propiedad de la misma. En un momento anterior a la crisis de los años setenta, la economía fue capaz de satisfacer necesidades hasta entonces impensadas.

La idea de la planificación y de la empresa organizada en función de proyectos, más que de rentas inmediatas, necesitaba comprometer al trabajador; por otra parte, la intervención del Estado en la economía hace que surjan o mejor, que varíen las relaciones obrero-patronales. Ante esto el sindicalismo que propicia el control obrero de carácter revolucionario resulta contestado, incluso por los mismos trabajadores. Al centrarse la acción obrera en el desarrollo de la negociación colectiva a fin de satisfacer las reivindicaciones permanentemente planteadas, favorecido ello por una legislación laboral

pro-obrera, produce una disociación entre los trabajadores y el sindicato, surgiendo figuras como las del representante de personal. Esta línea de representación es distinta y paralela al sindicato. "Se trata de una representación que convive y, en principio, no interfiere la vida sindical, finalmente, se trata de una representación de sentido integrador no conflictivo".

Todas estas razones extrasindicales han llevado el sindicato a la empresa que desea participar en la designación de los delegados consejeros y de los representantes del personal en los distintos niveles de participación interna. Lo cual ocurre sin que el sindicato abdique, en principio de sus estructuras y medios de acción 'extra-empresariales'(55).

2. Motivaciones intra-sindicales: De la VILLA GIL señala que, bien por la fuerza de la tradición o por la acción del Estado, o por el cambio en la estrategia sindical, la alternativa del control obrero fue cediendo paso en favor de la acción sindical en la empresa. La estrategia de la acción sindical no sólo se orienta hacia el control de los resultados de la empresa, sino también hacia el control de las decisiones mismas. La discusión se empieza a centrar en sí el sindicato entra en la industria para cogestionar o controlar las decisiones, la corriente mayoritaria se inclina por esta última forma, ya que a la larga favorecería mejor la democratización interna más que la coestión que sólo integra en la fábrica.

Hoy, el sindicato participa en los organismos internos de participación en la empresa, pero mantiene los objetivos de participación externa a ella. Los movimientos sindicales socialistas tienden hoy a ser contrarios al maximalismo de épocas

anteriores y potencian su presencia en la empresa; se trata de que el sindicato intervenga en el plan de la empresa, en la fijación de las cadencias, en los procesos de división y racionalización del trabajo, en la renovación del utillaje, etc. En este mismo sentido, FAGOAGA sostiene que el sindicato en Europa Occidental está cada vez menos politizado y son considerados organismos colaboradores de la Administración pública y no instrumentos de pura lucha de clases(56).

La crisis económica que se inicia en 1973 reafirma esta tendencia; el sindicato asume un papel dentro de la empresa, desea participar en el control y la negociación de las inversiones así como en las medidas de reconversión.

El sindicalismo presenta hoy interés por participar en el control de la empresa, de sus decisiones, desea intervenir en la determinación del nivel de inversiones y por consiguiente en la estrategia industrial(57).

2.2.c)- Intensidad de la participación en la empresa,

El objetivo de la participación de los trabajadores en la empresa es influir en la generación de las decisiones, ya asumiéndolas, ya controlándolas. Las formas como se obtiene discurre por diversas vías: directas indirectas, externas, internas, institucionales y conflictuales. Unas y otras de estas modalidades se entremezclan y obedecen a los siguientes factores:

1. si los trabajadores contribuyen directamente o no a la elaboración de las decisiones;
2. si la participación se realiza directamente dentro o fuera de la empresa;
3. si la participación es fruto de la negociación o de prescripciones legales.

El grado o intensidad que tenga la participación en cada empresa depende, por un lado de la forma como se hagan jugar esas modalidades y, por otro de la composición y atribuciones del órgano participado. De la VILLA GIL distingue tres grados de intervención, originados en las formas de participación indirecta e interna que son las más desarrolladas en la empresa: una restrictiva del poder del empresario, otra que pretende compartirlo y una última, que aspira a asumirlo(58).

La participación que tiene por objeto restringir el poder del empresario, "sin implicar corresponsabilidad alguna, supone una limitación, de mayor o menor medida, de dicho poder", se concreta en modalidades de consulta, información y control de la actividad empresarial. La participación que busca compartir el poder interno se relaciona con las formas de cogestión en sus diversas variantes, es una intervención activa en la decisión con valor deliberante con otros (los accionistas). La cogestión es el tipo de participación interna en la empresa por excelencia. El tercer grado; asumir el poder de dirección se relaciona con la autogestión, en cuya virtud los trabajadores -a través de sus representantes- manejan todo el proceso de decisiones internas en los márgenes que la ley les permite.

Todas las ideas y reglas sobre participación en la Administración pública y la empresa, vistas hasta ahora, se vinculan con la intervención de los beneficiarios en nuestra institución, muchas de ellas: tipologías, grados, modos de representación de los usuarios/beneficiarios, etc. son trasladables -con variaciones- a la estructura administrativa y gestora participada de la Seguridad Social y, como se verá, resurgen en el análisis particular de un sistema de protección social determinado.

2.3. Conexiones entre la participación en la Seguridad Social y la participación en la Administración pública en la empresa.

En concreto, la participación de los beneficiarios en la Seguridad Social se relaciona con las formas de intervención de los interesados en la Administración pública y en la empresa, en los siguientes aspectos:

- La Seguridad Social es un servicio público, por lo cual los fundamentos de la participación en éstos, deben trasladarse -con sus particularidades- a la Administración y gestión de la institución al momento de analizar la intervención social en ellos.

- Los intereses debidos en la Seguridad Social son contrapuestos, los que desean intervenir en ella son los trabajadores -autónomos y por cuenta ajena- los pensionistas, los empresarios, etc. El interés público de la institución resulta de la articulación de estos diversos intereses, con el que representa la Administración, como garante del bien común, por su visión global de los problemas económico-sociales en que se inserta la Seguridad Social, y por las posibilidades de desarrollo de la institución en función de los recursos existentes y de las necesidades de interés general que a la Administración corresponde proteger.

- La participación en la Seguridad Social se ubica en esta línea; generación de las decisiones por la contribución de cada uno de los sectores interesados -incluida la Administración- en diversas formas y grados, sujeta siempre a la tutela del Estado.

-La intervención social es querida por las organizaciones sociales, especialmente por las obreras que al igual que en la industria ha asumido la reivindicación de la participación social en sus entidades gestoras, como uno de sus objetivos de lucha. En principio y a diferencia de la empresa, en la Seguridad Social la intervención de los beneficiarios no es sólo de los trabajadores organizados, sino de una categoría mucho más amplia y diversa que la que representan las organizaciones sindicales, aunque como veremos, en la mayoría de los casos, a estas agrupaciones se les atribuye la representación de los intereses de otros colectivos a más de los suyos. SANCHEZ MORON explica que "en los casos de participación en el ejercicio de funciones públicas, el sindicato ostenta la representación no sólo de sus afiliados, sino de toda la categoría o comunidad de referencia, más o menos especificada sectorial o territorialmente"(59).

- La participación en su actual configuración en las entidades gestoras y en casi todos los servicios públicos que le han acogido, tiene como experiencia referencial el modo como se ha articulado en la empresa, especialmente en materia de tipos, grados, intensidad y formas de determinación de las asociaciones representativas con derecho a intervenir en la gestión. Por ello que en el análisis de cada uno de estos factores la participación en la empresa siempre estará presente.

3. FORMAS DE PARTICIPACION SOCIAL

La participación de la Seguridad Social es susceptible de una cierta tipificación(60) que presenta utilidad para la clarificación de su contenido y del grado o intensidad que puede llegar a revestir. En los diversos tipos, formas o modalidades de participación existentes, influyen: la actitud

que tengan tanto los grupos interesados en su administración y gestión, como el Estado, y las aspiraciones que se espera satisfacer con su establecimiento, ya sea por aquellos o por éste. Singular importancia tiene la actitud que impere en el movimiento sindical sobre el sentido que para sus intereses puede tener la participación en una determinada actividad.

Las formas de intervención social más relevantes para la Seguridad Social son:

- Directas e indirectas, según el grado de democraticidad en la designación de los representantes o portadores de los intereses sociales, en el órgano participativo.

- Internas y externas, dependiendo de la situación o lugar en que los usuarios se ubican con respecto a la actividad en que están interesados en intervenir(61).

Estas modalidades -unas que se excluyen entre sí, otras, las más, posibles de armonizar- no son únicas y exclusivas de la Seguridad Social, por el contrario varían de un ordenamiento a otro y provienen de las experiencias participativas en la empresa y en otras funciones de la Administración pública(62).

Formas de participación en la empresa: De la VILLA GIL indica que la asunción de las funciones directivas o la influencia en las decisiones se determina por la manera en que se relacionan y contraponen las formas de participación directa e indirecta, internas y externas(63).

En la empresa se habla de participación en los beneficios y frutos de ella, "aludiendo a las viejas fórmulas de accionariado obrero o de las pagas de beneficio", pero los dos tipos "verdaderamente significativos en el momento actual", son los de participación interna y participación externa, lo que "presentan, a su vez, dificultades terminológicas y de límites"(64).

-Formas de participación en la Administración pública: SANCHEZ

MORON indica que, dentro del concepto genérico de participación en las funciones públicas es posible distinguir: participación interna y externa y participación interorgánica o intersubjetiva. En la participación externa distingue -como propia de estas funciones-, las formas por las cuales "se trata de posibilitar que el ciudadano intervenga en las decisiones administrativas con el objeto de expresar, por sí o a través de las organizaciones sociales correspondientes, los intereses comunes de un determinado grupo o categoría de personas, bien a través de procedimientos de elaboración de las decisiones o bien mediante una intervención dirigida a determinar la composición del órgano administrativo que toma parte en la decisión". En base a estas especificidades diferencia entre: participación procedimental, consultiva, negociación, orgánica y democracia directa. En esta última el tipo básico es el referéndum, aunque a él se asimila la iniciativa popular". La participación orgánica sería la figura en la que se "condensa la más alta carga participativa y controladora". De tal manera que para este autor, la fórmula participativa superior en la Administración pública es la participación orgánica, que es aquella en la que la "intervención del particular o del grupo social portador del interés colectivo se encauza a través del órgano administrativo de decisión, o bien de control de las decisiones burocráticas o de una actividad administrativa específica" (65).

Por su parte GARCIA de ENTERRIA, de acuerdo a sí los ciudadanos se incorporan o no en una estructura de carácter público y en atención a las tareas que realizan distingue entre: participación como actuación orgánica, ordenada al modelo corporativo en que el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente tales de la Administración; actuación funcional en que el ciudadano actúa funciones administrativas desde su propia posición privada sin incorporarse a un órgano administrativo formal y; actuación cooperativa, en que el administrado sin dejar de actuar como tal y sin cum-

plir funciones materialmente públicas, secunda en su actuación privada el interés general en un sentido específico que la Administración propugna. La participación orgánica burocrática es la que a nuestros efectos interesa, ya que se trata de participación en órganos de administración estatal, institucional o local, o servicios no gobernados directamente por los representantes corporativos generales, en que "los ciudadanos colaboran en la organización y funcionamiento de la Administración"(66).

3.1. Participación directa e indirecta.

La participación directa constituye la máxima forma de participación social, ya que los interesados designan sin intermediación los dirigentes que los representan en la administración y gestión de toda o una parte de la actividad. De manera formal o informal, las asociaciones representativas designan o proponen los nombres de los posibles representantes o delegados, pero la intervención de los beneficiarios no está mediada por la asociación -repetimos, al menos formalmente-. Este tipo de participación se ha visto en algunos casos como ejemplo de democracia directa(67).

Por el contrario, las formas de participación indirecta que son las más desarrolladas se caracterizan porque los usuarios actúan mediados por la agrupación llamada por la ley a intervenir, ya sea asumiendo, compartiendo o controlando la administración y gestión de una entidad. La asociación encargada de esta designación es la que se considera representativa del sector.

La distinción se encuentra desarrollada en el derecho español por De la VILLA GIL a propósito de la participación en la empresa.

En su opinión la participación directa se caracteriza por que

el trabajador "contribuye a la elaboración de las decisiones que toma la dirección, o bien asume unas funciones que con anterioridad estaban reservadas a la dirección". Son ejemplos: que los trabajadores tomen por sí mismos algunas decisiones relativas a su trabajo y a las condiciones en que él se realiza; la creación de grupos de trabajo semi-autónomos que se encargan de las materias primas, de los controles de calidad, et.; variación en los estilos de dirección que implica reservar un espacio al personal en la elaboración de las decisiones; organización de reuniones en que los trabajadores discutan sobre los problemas referentes a la producción, como también, materias referidas a las condiciones de trabajo. Agrega, que como las transformaciones sustanciales que envuelve este tipo de participación son escasas, los resultados o la calificación de esta forma participativa es negativa.

En cambio, la participación indirecta incluiría "todos los medios y todas las estructuras en virtud de las cuales los representantes de los trabajadores actúan en nombre de ellos sobre las decisiones que se adoptan generalmente en los niveles superiores de la empresa". Acción del delegado en el taller, comités de delegados, negociación colectiva, comités de empresa, comités de departamentos y representación en el consejo de administración." Se está de acuerdo en que estas formas de participación indirecta tienen un carácter más general y no influyen sobre las motivaciones de los trabajadores, sino que se dirigen a preservar sus intereses, por medio de la fijación de condiciones de trabajo y 'controlando en alguna medida las decisiones de la totalidad de las empresas susceptibles de afectar a aquellos intereses' "(68).

3.2. Participación interna y externa.

Por participación interna en la Seguridad Social podemos entender la que consiste en la presencia de representantes de los beneficiarios en las estructuras establecidas de la institución, bien sea a nivel general (por ejemplo en un consejo nacional de la Seguridad Social), y/o en una o más de las entidades gestoras, compartiendo en grados de intensidad variable las decisiones.

En tanto, la participación externa es la que se efectúa desde fuera de esas mismas estructuras, y por la cual, los usuarios a través de sus asociaciones buscan influir en la orientación de las decisiones de la Seguridad Social, a través de diversos medios, como ser los acuerdos o conciertos entre patronos, Estado, trabajadores y otras fuerzas sociales, ya sea en entes formalizados o no.

En la "Estructura de la empresa" OJEDA AVILES define la participación interna como la que consiste "en la presencia de representantes de los trabajadores en las estructuras del poder económico establecido, bien sea a nivel de las empresas, bien a nivel superior", consistiendo la participación externa "en la influencia desde fuera de esas mismas estructuras a través de los sindicatos, de los medios de lucha colectiva y del convenio colectivo". De la VILLA GIL entiende que la participación externa es la que se realiza desde fuera del centro de trabajo y que se caracteriza por ser más conflictiva. Durante un período posterior a la segunda guerra mundial había ganado prestigio, tendencia que se ha resquebrajado en los últimos años, ya que los sindicatos se han ido institucio-

nalizando y este tipo de participación conflictual, que pretende modificar las condiciones sociales se desdibuja y se plantea que la solución a los problemas económicos se encuentra en parte en el ámbito de la empresa. La participación interna en cambio, era hasta hace pocos años, salvo excepciones, una participación no sindical, por ello la reticencia de estos a su generalización e intensificación. Con la entrada del sindicato en la empresa, esta valoración se va modificando(69).

La participación interna hasta hace poco tiempo, salvo excepciones, era rechazada por el movimiento sindical; una vez que éste acepta "entrar" en la empresa su actitud frente a la intervención en la Seguridad Social sufre también una modificación. Hoy, la participación en la Seguridad Social es una actividad querida por los sindicatos y más aún por los otros grupos que están interesados en la gestión de la Seguridad Social. La aceptación de las vías internas de participación no ha llevado a una negación de las formas de participación externa, por el contrario, y por lo que se refiere a la empresa, "mantiene toda su pujanza..., puesto que la negociación colectiva, de no estar articulada a diversos niveles, es una forma de participación propiamente externa" en ella(70).

La participación externa y la interna no son antagónicas; el compartir las responsabilidades de gestión y administración no impide el control externo de la institución, ya que las asociaciones de los interesados, especialmente el sindicato, por las características y funciones que tiene atribuidas, puede influir en las élites políticas y en la Administración lo que le permite mantener una actitud crítica frente a la

administración y gestión de la Seguridad Social. Se exceptúa el caso en que los beneficiarios asumen la gestión, ya que al ser los responsables directos de su marcha, su margen de presión o crítica externa varía, cuando menos en el objeto. En estas circunstancias su actividad contralora se centrará en materias de orden general, de la concepción de los sistemas, por ejemplo(71).

La distinción entre participación interna y externa ha atendido a la integración o no de los representantes de los beneficiarios en las entidades gestoras, y arranca de la participación en la empresa y de la actitud que el sindicato ha asumido frente a ella. SANCHEZ MORON en relación con la participación en la Administración pública, también distingue entre participación interna y externa, pero en un sentido diverso. Entiende que la primera es la que se realiza por los funcionarios, (en este caso, de la Seguridad Social), "consiste en la intervención de los que trabajan en el seno de la Administración pública en el proceso de formación de la decisión administrativa. Es la participación de los funcionarios y trabajadores al servicio de la Administración"(72). Por su parte, la participación externa se corresponde con la intervención de los usuarios, en el sentido que hemos venido explicando. Creemos que es preferible enfrentar estas dos formas de participación de la manera vista en los párrafos anteriores, ya que la intervención de los funcionarios, en cuanto categoría específica de trabajadores, que tiene unos objetivos más estrictos que la que se asigna en la Seguridad Social a colectivos de base más amplia (los sindicatos), siendo posible y necesaria -dentro de la perspectiva de democratización de las

actividades públicas y privadas- se inserta dentro de una concepción distinta. Su participación en la institución y en sus entidades gestoras es necesaria en la formación de las decisiones internas relativas a la mejor ejecución de las tareas que les corresponde en atención a sus objetivos propios, pero no es conveniente encomendarles la representación de intereses externos a la estricta administración. Esto no es contrario a que los funcionarios en cuanto miembros de un colectivo mayor estén, y así es en la realidad, representados en las decisiones de la Seguridad Social a través de la organización sindical a la que le cupa ser portadora de sus intereses.

Volviendo a la participación externa, SANCHEZ MORON dice, que "en su sentido más amplio se refiere a la intervención de los individuos y grupos sociales exteriores a la organización administrativa en las funciones, decisiones y actividades formalmente consideradas como administrativas"(73). Los usuarios que siempre son personas externas a la institución realizan una participación de este carácter mientras no se incorporen en un órgano formalizado de participación al interior de la estructura pública. La presencia de los representantes al interior de la institución los sigue manteniendo como sujetos foráneos a ella en cuanto organización, lo contrario llevaría a su consideración como funcionarios y una de las condiciones de la participación es la libertad del sujeto representante frente a la Administración y a la institución, incluso cuando el portador del interés de los beneficiarios es un funcionario público.

El problema de la participación de los funcionarios de la Administración pública, y en concreto de los trabajadores de la Seguridad Social, merece un estudio aparte conectado con el del estatuto jurídico de los funcionarios. Sin embargo, es claro, "que se trata aquí de una intervención en defensa de los propios intereses de estos trabajadores y no funcional. Los aspectos que presenta son muchos; el enfoque ideológico del tema; la distinción entre las diversas categorías de trabajadores administrativos y su estatuto jurídico, los sujetos participantes, individuales y colectivos (sindicatos y asociaciones de funcionarios), las formas de intervención...; los peligros de corporativismo que acompaña una consideración aislada de este problema, etc." Respecto al objetivo específico de la participación de los funcionarios, éste debe centrarse en las materias de personal y del buen funcionamiento de la entidad, pero regulada de acuerdo a las normas generales de la participación de los empleados públicos, y en su caso, con las que regulan la de los trabajadores en las empresas(74).

Concluyendo, la participación en la Seguridad Social puede ser directa e indirecta (esta última es la más desarrollada), es también, generalmente, interna. Es decir, la intervención social en las entidades gestoras se configura de manera que los interesados a través de sus representantes participan en diversos grados en la elaboración de las decisiones administrativas, integrándose en órganos formalizados de participación al interior de la estructura gestora y administrativa de la institución.

La participación como intervención indirecta e interna en las decisiones administrativas y gestoras incluye una plu-

ralidad de supuestos que van desde un grado ínfimo, como el derecho a la información hasta la cogestión, incluyendo la consulta y el control, en sus diversas intensidades.

Estas formas orgánicas de participación en la Seguridad Social requieren hacer relación de un tipo de intervención complementario de ella; la participación interorgánica, útil para la eficacia general del sistema. A ésta se refiere SANCHEZ MORON en términos de que, la interconexión entre los órganos participativos de distintas actividades, especialmente, en el traspaso de información, favorece dicha eficacia(75).

4. INTENSIDAD Y GRADOS DE LA PARTICIPACION SOCIAL.

La delimitación de las formas no agota el tema de la participación, dos cuestiones fundamentales quedan pendientes: la manera de articular la representación de los beneficiarios y la intensidad que pueden tener los modos de intervención social. Aquí nos referiremos a esto último.

La intensidad puede ser de diverso grado y su determinación es posible al relacionar los elementos de la participación en su sentido técnico: sujetos (interesados), objetivos (actividad participada) y estructura (órgano de conexión). De esta manera, la intensidad trata de averiguar o conocer cual es la influencia o profundidad que la actuación de los sujetos participantes tienen, a través del órgano en que se integran, en la administración y gestión de la actividad. En la Seguridad Social la participación en los entes gestores será más o menos intensa, según si la incorporación de los representantes de

los beneficiarios tiene por objeto asumir, compartir o restringir el poder de decisión originariamente depositado en un órgano del Estado (autónomo o no), de una entidad de naturaleza privada.

La participación puede ir de un grado ínfimo, como lo es la presencia de los interesados en órganos de simple consulta hasta que uno en que los poderes de administración y gestión son asumidos totalmente por los representantes de los beneficiarios, pasando por grados de consulta y/o control (participación restrictiva del poder) y, cogestión (participación como manera de compartir el poder). Las fronteras entre uno y otro grado son relativas, en ello influye, por un lado, los contenidos o materias que se sometan al conocimiento del órgano de participación, y por otro, la composición e integración de este organismo.

ALMANSA PASTOR, entiende que en la administración y gestión de la Seguridad Social "se diferencian la cogestión que implica la participación en la adopción de decisiones y en la ejecución de éstas, llevando aparejadas la participación en la responsabilidad decisoria (derecho al voto temporal o definitivo de la decisión adoptada y codecisión o participación en la adopción de decisiones) y el control de la decisión, que supone una influencia en la adopción y ejecución de decisiones, pero éstas, así como la responsabilidad dimanante pertenece exclusivamente al órgano decisorio (derecho de información, de protesta, de sugerencias, a ser consultados preceptivamente, etc.) De manera que, excluyendo la autogestión, los otros grados los agrupa en dos, al integrar en "el control

de la decisión". De la VILLA GIL utilizando la tipología posible de participación en la empresa, distingue: 1. "El control de los beneficiarios sobre el funcionamiento de las gestoras". 2. "La presencia de los beneficiarios en los órganos de las entidades gestoras", con el objeto de compartir en intensidad variable "las decisiones y responsabilidades de todo orden". 3. "La asunción por los beneficiarios de la gestión plena del sistema de seguridad social".(76)

En fin, los grados que puede revestir la intensidad de la participación -derecho de información, consulta, audiencia, propuesta, control, corresponsabilidad en la generación de las decisiones y, asunción total o plena de ellas- es posible de ordenarlas en las tres ya indicadas: autogestión, cogestión y control-consulta.

Pero como decíamos, en la calificación de un determinado sistema de participación influye el contenido o materias que se dejan a la consideración de estos órganos y la forma en que se compone dicho órgano.

En cuanto a las materias sujetas a participación, la regla general es que lo sean las propias de la gestión. Entendida ésta en la forma expresada en el Capítulo primero, es decir, aquellas que comportan la dirección del ente o la institución, que implica la fijación de los criterios -traducidos en decisiones- que permiten la mejor ejecución de las tareas propiamente administrativas, realizadas por los organismos de línea, y en las que no se inmiscuyen los órganos de dirección, salvo para controlar su actividad en relación con los objetivos propuestos. La variedad en el número y relevancia de las materias de gestión encargadas a un órgano participativo, sólo es

posible determinarlas en relación con un sistema determinado, ya que los criterios varían de legislación a legislación.

De la VILLA indica que "A través de la participación ... no se pretende la incorporación de los interesados a las tareas burocráticas, pues la presencia de los vocales ... no persigue tanto garantizar la legalidad de las decisiones, sometidas a un régimen jurídico inalcanzable al profano, sino expresar un juicio de oportunidad sobre la orientación del sistema, de ahí que la participación no ha de hacerse extensiva a los órganos que tienen encomendada la actividad gestora directa e inmediata". En opinión de este autor las materias que debería atender el órgano participado serían:

"1ra. Designación y remoción de los cargos de línea (tales como el Director General, los Subdirectores Generales y los Directores provinciales), cargos que habrían de responder de su gestión ante el órgano colegiado representativo.

"2da. Aprobación del anteproyecto de presupuesto en la entidad gestora, conforme a las directrices vigentes en cada momento en el ámbito del ordenamiento jurídico.

"3ra. Elaboración de las políticas de actuación respecto a las prestaciones no totalmente regladas, concedidas en base a la apreciación discrecional de estados de necesidad.

"4ta. Determinación de los criterios objetivos de territorialización del presupuesto de inversión y de los créditos que tengan consideración de ampliables; se estima que esta función es de especial importancia (en España) en la nueva configuración autónoma del Estado, pues su asunción por los órganos de gobierno de las entidades gestoras puede impedir la instrumentalización política de la seguridad social.

"5ta. Aprobación de cualquier acto de disposición sobre elementos patrimoniales, sean éstos muebles o inmuebles; de los contratos de obras, servicios y suministros, al menos a partir de cantidades significativas; de las plantillas orgánicas y sus modificaciones, y retribuciones de los funcionarios integrados en ellas, dentro de los límites presupuestarios.

"6ta. Determinación de las líneas generales de actuación en cada ejercicio económico, a través de la discusión de un Plan de actividades que presentará el máximo cargo de línea (Director General o equivalente).

"7ma. Control de la gestión realizada por los órganos de línea jerárquica valorando el grado de cumplimiento de los objetivos marcados".(77)

4.1. Composición e integración del órgano participativo.

La composición del órgano colegiado de participación -elemento funcional de la relación- tiene mucha importancia a la hora de calificar la intensidad de un sistema participativo, por cuanto un modelo que se designe a sí mismo, por ejemplo, de cogestionado, en el caso que la representación de los beneficiarios sea menor que la Administrativa y/o patronal y que no se exija que los acuerdos se adopten de manera unánime, o que en el sector minoritario no posea un derecho de veto respecto de los acuerdos de mayoría, la codecisión no sería efectiva. La cuestión pierde relevancia en las ocasiones en que la participación asume el grado de autogestión, ya que el órgano decisor es enteramente integrado por los beneficiarios. En estas situaciones, el poder interno no es compartido, es el

reverso de la medalla, si lo comparamos con la gestión exclusiva por el Estado o algún o algunos particulares.

Los órganos colegiales de participación pueden ser bipartitos o tripartitos. Será bipartito si está integrado por representantes de los beneficiarios (excluidos o diferenciados los designados por los patronos), y por delegados de los empresarios de la Administración. En tanto que un colegio tripartito es el que está compuesto por representaciones de cada uno de estos tres elementos. El por qué de una u otra forma de integrar el órgano, depende de los intereses que en cada sistema estén en juego y que deben concretarse. Además, en un mismo modelo pueden darse ambas formas de composición, alternativamente. Son los fundamentos que se han considerado en cada caso a la hora de introducir la participación, los que influyen en la determinación de una u otra forma de integración.

El número de sectores que financian el sistema o uno de los regímenes, es el que en ciertos modelos justifica la forma de integración del órgano. Si se trata de alguno financiado enteramente por el Estado, será él, más los beneficiarios no empleadores, los llamados a componer el colegio. Se afianza esta fórmula en que los empresarios sólo tienen justificada su intervención en razón de que aporten o no al sistema o seguro. Esta motivación explica que los seguros de los trabajadores autónomos -por ejemplo- sean gestionados en régimen de participación por ellos y por el Estado. A la inversa, en otros seguros dirigidos expresamente a los trabajadores por cuenta ajena y en que el Estado no aporte, la composición del órgano gestor debería dejarse sólo a representantes de los sindicatos y de los empleadores.

Todos estos supuestos y los muchos otros que se pueden constatar en la realidad, implican siempre la presencia de los beneficiarios. La integración del órgano gestor, sólo por delegados de la Administración y de los empresarios, no constituye o no hace participado un régimen de la Seguridad Social. Esta calidad la da la presencia de los representantes de los interesados, tradicionalmente excluidos de la intervención ya sea formal o informal; los trabajadores por cuenta propia o ajena, los pensionistas, minusválidos, amas de casa, etc.

Pero es la integración en términos de igualdad, mayoría o minoría, y de la forma en que se tomen las decisiones lo que importa para la calificación de un determinado grado de intensidad de participación, independientemente de la que haya sido asignada a priori por el ordenamiento jurídico.

En un órgano bipartito que tiene a su cargo adoptar las decisiones de gestión en igualdad numérica de delegados y en que los acuerdos se adoptan por mayoría simple o cualificada, la posibilidad de efectiva cogestión es claramente mayor que en otros en que la representación empresarial tenga un derecho de veto o a la inversa. Un órgano tripartito, integrado de manera igualitaria por los tres sectores intervinientes y en que los acuerdos se adoptan por mayoría, la representación de los beneficiarios no empleadores resulta en desventaja.

Junto a estas cuestiones es importante considerar si un ente participativo tiene fuerza como para hacer valer sus opiniones ya que de ello depende la eficacia de su actividad. Especialmente si la Administración puede modificar las decisiones del órgano participativo sin mayor justificación. La cantidad de supuestos y materias que se relacionan a la composición e integración del órgano requiere un análisis particular de un sistema. Cualquier estudio de los grados de participación necesita referirse a esta materia.

4.2. Participación y autogestión.

De la autogestión, en cuanto idea que va más allá de la pura consecución de la participación en la Administración pública y en la empresa, se ha dicho que es una "tercera vía frente al capitalismo y colectivismo". En ese sentido es para algunos una utopía ya superada. Lo cual puede ser cierto en cuanto a que no existe en la actualidad ninguna sociedad que pueda calificarse como tal, o que avance decididamente en esa línea. Pero para los que creen que los dos grandes modelos de sociedad hoy existentes, incluidas sus rectificaciones, no responden a las exigencias de liberación y dignificación humana -porque uno aliena al hombre en el servicio al Estado, y el otro lo aliena en el sometimiento al trabajo dependiente, considerándolo una mercancía que se transa en el mercado- la idea de la sociedad autogestionaria o comunitaria que plantea la construcción de una nueva sociedad más solidaria y liberadora, que haga compatible la iniciativa privada con la intervención del Estado y la planificación en un régimen de plena libertad política- sigue siendo sugerente, claro su instauración pasa por un cambio de mentalidades; es necesario crear a un hombre nuevo. Todo ello parece hoy dada las condiciones actuales, difícil, a menos en el mediano plazo.

GARCIA SAN MIGUEL sostiene que lo utópico de la sociedad autogestionaria se debe entender "en el sentido prefigurador del futuro, esto es, de algo inexistente que se opone a lo establecido. Pero sólo en ese sentido, pues tiene muy en cuenta las condiciones sociales existentes y las dificultades de realización a corto plazo. Tiene un sentido democrático

profundo, supera teóricamente las realidades anteriores, de democracia económica en los países llamados socialistas y políticos en la capitalista- intenta una especie de síntesis superadora entre la revolución liberal y la socialista. Como toda síntesis superadora, no rechaza totalmente lo que existe, sino que se trata de conservar lo que haya de valioso en el presente. Pese, a todas sus insuficiencias, nos parece en teoría, la fórmula más perfecta que se conoce hasta el momento para crear una sociedad de hombres iguales y libres"(78).

El proyecto autogestionario, como prefigurador del de una nueva sociedad debe cumplirse tanto en el nivel económico-social como en el nivel político. En este sentido el mismo GARCIA SAN MIGUEL, entre otros, señala que "una intervención... que se limitara a efectuar solamente algunas reformas institucionales del ordenamiento de producción sin interrumpir al mismo tiempo el proceso generador de la relación social alienada en la producción, en el trabajo y en las estructuras del poder" resulta ilusorio(79).

Si bien la idea de la sociedad autogestionada resulta incompatible con las actuales estructuras capitalistas, en nuestra opinión, formas de autogestión pueden darse en ciertos sectores de la economía. Las proposiciones sobre "empresas de trabajadores", en que el factor trabajo asume las responsabilidades de dirección, independientemente, de si son o no dueños del todo o parte del capital, y que actúan dentro de un sistema planificado y con apoyo estatal, constituyen experiencias que se inscriben como positivas en el contexto de una mayor democraticidad de la sociedad y el sector económico.

Dentro del marco de nuestro estudio la cuestión es si ella constituye una forma de participación y cual es la factibilidad de instaurarla en la Seguridad Social, ya que no existen ejemplos concretos de sistemas que contemplen este grado de intensidad participatoria. Refiriéndose a la empresa, OJEDA AVILES indica que la autogestión "escapa de la sola participación en la gestión de una economía capitalista, incluso la dirección en exclusiva de una obra social de empresa o de una cooperativa no significa autogestión si no ocurre lo mismo en otros niveles superiores". En tanto SAGARDOY BENGOCHEA, agrega que la "participación ha de ser un instrumento, no tanto para lograr una empresa comunitaria, utópica en los sistemas capitalistas", ya que ésta "es una fórmula extrema que supone la consagración de la pura democracia en la empresa..." En relación con la Seguridad Social, VILLA GIL sostiene que un proyecto de este tipo resulta tan atractivo sobre el papel como impracticable en los ejemplos positivos..."(80).

La única experiencia conocida de autogestión es la yugoeslava que no cuestiona el sistema de distribución del poder social existente. Constituye un proyecto que lleva más de 30 años en aplicación en algunas actividades empresariales. Se caracteriza por:

- Los gerentes son designados por la asamblea general de los trabajadores, actúa como un representante y a ellos rinde cuenta de su gestión. La autoridad es ejercida en definitiva por el grupo y la dirección actúa por método de la persuasión, que sustituye a la clásica "dirección por tradición".

- El concepto básico es el de la propiedad social de los medios de producción, en cuanto que diferente de la propie-

dad estatal. Ello diferencia la autogestión de la cogestión, en esta última el titular de la propiedad no cambia, sino que comparte su poder de dirección.

- La descentralización es otra clave del sistema, en cada empresa son los trabajadores por medio de su asamblea o consejo representativo, los que "tienen competencia para decidir sobre toda suerte de cuestiones importantes en la empresa, incluyendo la adopción de planes de inversión, elaboración de reglamentos internos y distribución de beneficios".

- El sistema de referéndum global interno es utilizado para aprobar el convenio de autogestión, para regular las condiciones de trabajo, "abordando materias como la jornada de trabajo, asignación de tareas, sanciones y ambiente laboral". En otras materias el voto mayoritario en la asamblea es el que decide.

- El consejo de los trabajadores adopta la mayor parte de las decisiones. Está constituido "por delegados electos cuyos mandatos no pueden superar dos períodos consecutivos cada uno de dos años".

- El sindicato juega un papel importante en la empresa de trabajadores, ya que es éste quien designa los candidatos a ocupar los cargos representativos.

- Las empresas de trabajadores se desenvuelven en el contexto que les asigne la planificación(81).

Este mismo es el principio que inspira la administración y gestión de la Seguridad Social yugoeslava. Desde principios de los años sesenta, la dirección se encarga a "las comunidades de Seguridad Social", constituidas por los asegu-

rados a las que compete la dirección política del sistema sobre el territorio para el cual fueron creadas. Cada comunidad tiene su propia asamblea con un mandato de cuatro años. La administración operativa se entrega a los "institutos de Seguridad Social", que tienen organización piramidal y existen en cada una de las Repúblicas (y en el interior de ellas en cada localidad) y a nivel Federal. Este último tiene labores de coordinación y vigilancia. En cada instituto -son organismos autónomos- existe un comité de gestión, compuesto por representantes de las comunidades a las que sirven y de representantes de los trabajadores del instituto, y un consejo de la colectividad, integrado solamente por personas elegidas por los funcionarios del instituto(82).

Conviene dejar en claro que la autogestión en la Seguridad Social, no puede entenderse por la asunción del poder interno sólo por los funcionarios, como ocurre en parte en el sistema yugoeslavo, ya que si bien constituye el máximo grado de democratización interna de una actividad pública, no se ajusta a los objetivos propuestos para la participación democrática como intervención social de los interesados, entre los cuales están, por supuesto los funcionarios de las entidades gestoras (Supra nº3 de este Capítulo).

4.3. Participación y cogestión.

La cogestión, para muchos, el grado más alto de participación en el contexto de las sociedades neo-capitalistas, se traduce en la intervención de los beneficiarios en la administración y gestión de la Seguridad Social compartiendo el poder deci-

sorio, sin inmiscuirse en la gestión operativa de la institución. Es una forma de participación por excelencia de carácter indirecto e interno, supone la colaboración entre la autoridad administrativa y la representación de los beneficiarios en las decisiones de las entidades gestoras.

Dentro de la denominación cogestión cabe toda una amplia variedad de formas de participación que implican algún tipo de corresponsabilización entre los interesados y la Administración en las decisiones. Para algunos, toda forma de intervención social puede constituir cogestión: derecho de información, derecho de decisión, derecho de deliberación o consulta, derecho de colaboración en la aplicación de las medidas acordadas y derecho a participar en la elaboración de las decisiones. Esto llevaría, lógicamente, a calificar a todos los sistemas nacionales en que se considera alguno de estos derechos a los beneficiarios como cogestionado(83). Incluso, se asimila a la cogestión el derecho a participar en la ejecución de las decisiones adoptadas en común(84). La amplitud de posibilidades que se consideran cogestión lleva a que en torno a la figura existan fuertes imprecisiones. En el ámbito de la empresa, VILLA GIL reserva el término para "aquellos dispositivos (legales o no) que posibilitan a los trabajadores de una unidad productiva dada(empresa, centro de trabajo) intervenir en el gobierno (gestión) de la misma, a través de la presencia de sus representantes en los órganos (sociales) de dirección"(85).

En el mismo sentido se habla en el Derecho de la Seguridad Social en que, como grado intermedio entre el control y la autogestión se ubica toda "presencia de los beneficiarios en los órganos de las entidades gestoras, 'compartiendo' en

grados de intensidad variable, las decisiones y responsabilidades de todo orden"(86).

De acuerdo a la experiencia alemana de la participación en la empresa, es posible distinguir diversos grados de cogestión que van, desde la participación en la fijación de las condiciones sociales en que se realiza el trabajo en la empresa, a una participación en sus decisiones fundamentales, en condiciones de igualdad con los representantes del capital. La expresión codecisión cabría reservarla para estas modalidades y englobar dentro del término genérico cogestión todas las formas que implican intervención en la generación de las decisiones en desigualdad de condiciones, por ejemplo, composición mayoritaria del Consejo por parte de los representantes empresariales.

Trasladado esto al terreno de la Seguridad Social, la cogestión, como codecisión se traduce en la participación en la adopción de las decisiones fundamentales de la institución y sus entes gestores, en un organismo en que estén representantes de los beneficiarios de procedencia no empresarial (sindicatos, organizaciones territoriales, pensionistas, etc.), y la que representen los intereses del Estado y de las organizaciones patronales. Esto en los sistemas generales o básicos en que la financiación sea tanto contributiva como fiscal, o donde sin que exista la obligación de unanimidad en la adopción de acuerdos, se de derecho de veto a fin de que una de las partes no quede en situación de indefensión de sus intereses en un caso determinado. Ello, entre otras razones, por que se debe tener presente que los órganos participativos tienen como finalidad consensuar entre los distintos sectores represen-

tados las decisiones más convenientes para la gestión de la institución.

La cogestión como codecisión, en un sentido riguroso y técnico no puede ser otra, que aquella forma de participación en que las decisiones se toman en un plano de igualdad por todos los elementos personales que intervienen en la Seguridad Social, sin que uno, en razón de mayoría de miembros o por reserva de materias, o por ejercicio de un derecho de tutela, relativamente discrecional, coarta la igualdad básica propia de una forma de participación de este tipo(87). En fin, la cogestión es el grado de participación en que las decisiones se comparten entre los distintos sectores interesados. La codecisión significa, que estas decisiones sean acordadas en términos de igualdad por todos los delegados de los grupos representados.

Desde una perspectiva radical de la participación en la empresa, se ha dicho que la cogestión como fórmula de colaboración, constituye sólo "un reforzamiento del predominio de clase". La reducción de la participación a la cogestión, es un medio por el cual se logra mantener, "el área de las grandes decisiones ajenas a toda presencia obrera y sindical o no, capaz de controlar su contenido, finalidad y ejecución, pues la empresa aparece como único terreno de discusión". Se añade que la cogestión produce la ruptura de la acción sindical, "en si misma unitaria, por cuanto la participación institucional, según se nos presenta, produce la quiebra entre la actividad externa y la interna... a la empresa, y por tanto, la imposibilidad de trascender al conjunto de la sociedad, la experiencia conflictual habida en aquella y de, a su vez, co-

municar a la empresa las mejoras que en sede social se producen", Para una opción distinta a la anterior, más conflictual, cogestionar no es participar, ya que se modifican las tendencias del capitalismo, acentuándose el aislamiento de los trabajadores y de sus representantes(88).

El sistema de Seguridad Social de la R.F. Alemana -ejemplo en esta materia- está fundado en el principio de la administración autónoma en que, salvo excepciones, se confía la gestión a dos organismos que integran a los beneficiarios, con representación paritaria de trabajadores y empleadores. Estos son: la Asamblea de Representantes y la Junta Directiva, que existen en cada uno de los seguros sociales y cuya numerosidad hace hablar de que el sistema es complejo y difuso. La Asamblea de Representantes es elegida entre los candidatos que presentan las respectivas asociaciones sindicales y patronales, lo que no impide la presentación de candidatos independientes si son inscritos con un número determinado de firmas, al menos. La duración de los elegidos en sus cargos es de cuatro años. El sistema de selección es la votación directa por los asociados. La efectividad de esta fórmula de selección es relativa en cuanto a la legitimidad, ya que el número de personas que ejercitan su derecho al voto es escaso. En cuanto a la Junta Directiva, su origen está en la Asamblea de Representantes, quienes los designan(89).

Sin duda, es en la empresa alemana federal donde el sistema de cogestión ha tenido mayores logros. En un sentido estricto lo que caracteriza a la cogestión es que se aplica "en los órganos de las sociedades

de capitales, en concreto en la estructura organizativa de una institución jurídica a la que corresponde la adopción de las decisiones fundamentales en la empresa". En la experiencia alemana se distinguen dos tipos de cogestión: la minoritaria o restringida; "aquella en que los trabajadores tienen una representación minoritaria" -fórmula que constituye el régimen general- y la cualificada o paritaria, "en la que los trabajadores tienen el mismo número de representantes que los aportantes de capital en el Consejo de Vigilancia". Esta constituye el tipo de cogestión auténtica, ya que "aspira a convertir a los trabajadores en partícipes de las decisiones empresariales, es decir, partícipes en condiciones de igualdad de derecho e influencia en los órganos en los que recaen las auténticas decisiones empresariales"(90).

La cogestión en la empresa, en el sentido cualificado dicho, no se contradice con otras formas de intervención sindical. Como señala VILLA GIL, a mayor operatividad de la cogestión, mayor potencialidad del control obrero, aunque en su forma de colaboración, y si bien pero no siempre menos importancia de la acción sindical, cuando ésta se ejerce con autonomía respecto de las funciones encomendadas a órganos unitarios de representación del personal..."(91).

Cabe insistir en la importancia de la composición del órgano participativo, pero también en las atribuciones que se le reservan. Será un análisis particularizado, caso por caso, el que permitirá calificar la calidad de cogestión o de simple colaboración a un órgano de este tipo. A título ejemplificativo: en el Instituto Nacional de Previsión Italiana, la representación de los interesados, y específicamente la sindical es mayoritaria, su Consejo de Administración está integrado por

40 vocales, de los cuales 26 son de origen sindical, 9 de las asociaciones empresariales y 5 de la Administración, pero su calificación en cuanto al grado de participación depende de las funciones y discrecionalidad con que cuente para el ejercicio de ellas. En este sentido la doctrina está de acuerdo en que a pesar de ser mayoritaria la representación sindical en el sistema italiano, en modo alguno se ha confiado la gestión y dirección exclusiva de la entidad a estos órganos de participación(92).

Por último, y en relación con la participación social en general, se debe decir que todos los grados que no constituyen cogestión o codecisión propiamente tal, sino que se quedan en fórmulas menores de colaboración, son vías de intervención que pueden favorecer la línea de tendencia democratizadora de la Seguridad Social, y en la medida que canalicen el interés y problemas de los beneficiarios, permiten un cierto control de la actividad(93).

4.4. Participación, control y consulta.

El control como grado de intensidad de la participación indirecta e interna en la Seguridad Social y sus entidades gestoras, se refiere a la intervención de los delegados designados por los beneficiarios en órganos participativos con la misión precisa o sugerida de fiscalizar o inspeccionar los procesos formativos de las decisiones administrativas y gestoras, de índole general. El abanico de posibilidades que ofrece esta figura va desde el derecho de obtener información (útil para el control interno), de ser consultado (con las variedades que ésta ofrece) a un cierto derecho de veto

de las decisiones por parte de los interesados.

Esta modalidad deja libre la posibilidad de que las asociaciones de los usuarios, concretamente las sindicales, puedan ejercer una actividad de control externa, al no responsabilizarse en la generación de las decisiones. En este sentido para VIILA GIL, "el control de los beneficiarios sobre el funcionamiento de las gestoras implica en su caso, el propio control de los niveles de decisión. La particularidad estriba en que los beneficiarios no gestionan por si mismo el sistema de seguridad social, ni se integran en el dispositivo gestor en régimen de co-responsabilidad, por lo que, coherentemente, pueden contestarlo cuando se estime procedente"(94).

La intervención social estas características, se corresponde con el principio del control de la administración y gestión de la Seguridad Social, del que ya hablamos (Supra Capítulo Primero, punto 3, nº3). Los interesados no se integran en los organismos internos de la institución para participar en la formación de la decisión sino que su introducción cumple finalidades fiscalizadoras -directas e indirectas- y por tanto externas al proceso decisonal.

La consulta -obtención de información y/o opinión, tanto asciende como descendente- efectuada de manera general, antes de la adopción de las decisiones, cumple también una función contralora del poder, por cuanto el conocimiento de los efectos que una medida puede provocar en los usuarios, o recabar su opinión para una mejor orientación de ella, sirve finalidades de eficacia para la actividad gestora de que se trate. Por ello su tratamiento en conjunto con el control. Normalmente,

por las atribuciones que poseen, los organismos de participación de una institución cumplen tareas contraloras y consultivas a la vez.

La participación consultiva constituye una modalidad muy desarrollada en la Administración pública, tanto en su forma técnica como de representación de interesados.

La participación consultiva técnica se refiere a la intervención de expertos y se considera como expresión de conocimiento u opinión, pero nunca de voluntad. Por su parte, la participación consultiva de los ciudadanos constituye una forma de intervención de los usuarios en representación de sus intereses sectoriales o territoriales. Este es el tipo de participación consultiva que nos interesa, la que ha adquirido una gran importancia a partir del alto desarrollo del intervencionismo estatal. La participación consultiva se concentra de preferencia en las actividades del área económico-social(95).

Este grado de participación social, el menor en relación con la cogestión y la autogestión, al fiscalizar las decisiones restringe el poder de la Administración(96) o de los particulares, en su caso. De acuerdo con las experiencias nacionales y según las atribuciones del órgano, esta fórmula se puede graduar:

- Organos participativos con derecho a acceder y/u otorgar información tanto ascendente (desde los representados a la autoridad) como descendente (hacia los usuarios sobre las formas como se realiza la actividad en el cumplimiento de los fines).

- Organos consultivos o de opinión sobre las materias administrativas y gestoras en las que debe recaer una decisión, pero sin comprometer en ella a los sectores representados.

- Organos de participación de control y vigilancia sobre todas o determinadas decisiones, ya sea a priori o a posteriori(97).

La participación consultiva y contralora -la más desarrollada de las vistas- tanto a nivel de la empresa como de la Seguridad Social, no implica una intervención en la gestión operativa o "diaria" de la actividad.

En el caso de la participación en la empresa, y en el contexto de la Comunidad Económica Europea, los sistemas existentes, ya sea que incorporen a los representantes de los trabajadores en los órganos decisorios o en un órgano dotado de funciones de control, vigilancia o consulta, la participación se extiende necesariamente a problemas de política económica general, como la ampliación o la limitación de la actividad de la empresa, y/o a problemas más generales "que aquellos de la gestión diaria"(98). La misma conclusión es posible obtener de la revisión de las tareas encomendadas a los organismos de gestión de la Seguridad Social en estos países.

Ocurre que en estas legislaciones europeas de Seguridad Social, que (salvo el caso de Alemania R.F.) en la mayoría las atribuciones asignadas a los organismos participativos se mueven entre la simple consulta y ciertos grados de intervención en las decisiones de algunas materias, pero nunca figurarán entre ellas las propiamente ejecutivas. En el sistema

belga, la administración y gestión -encargada a organismos paritarios- distingue entre la gestión general y la gestión diaria. El comité de gestión es el encargado de realizar la gestión general, bajo una "tutela de uso excepcional" del Estado. La gestión diaria es llevada a cabo por un Administrador general (y su adjunto) que tiene encargada la ejecución de las decisiones del Comité de gestión, "dándole todas las informaciones y sometiéndole todas las proposiciones útiles al funcionamiento del organismo. Asiste a las reuniones del Comité, dirige el personal, y asegura, bajo la autoridad y control del Comité de gestión, el funcionamiento del organismo, a quien representa en los actos judiciales y extrajudiciales"(99).

La conjugación de las funciones consultivas, contraloras y de intervención en algunas decisiones, es una característica más o menos común a casi todas estas legislaciones. Los órganos participativos no se constituyen sólo para invertir en uno de estos grados sino que tienen asignadas tareas diversas, en las que se mezclan atribuciones de todos los tipos señalados.

En el caso de la Seguridad Social belga y holandesa, sus órganos máximos de participación contemplan estos tres tipos de atribuciones. En el sistema belga, el ya citado Comité de gestión tiene a su cargo la competencia general de administración; "establecimiento del presupuesto que debe ser aprobado por el Ministerio de quien depende y por el Ministerio de Finanzas; administración de los fondos y del patrimonio; nombramiento del personal, con excepción de los administradores generales y adjuntos". Pero, además tiene dos competencias específicas comunes a todos los organismos en que exista

el Comité: a) de consulta; por regla general el Ministerio de Previsión social y el de Pensiones deben someter a su opinión "todo anteproyecto de ley o decreto a modificar las legislaciones o reglamentaciones que el organismo está obligado a aplicar o concerniente al personal y a la estructura del organismo..." b) de iniciativa; puede proponer modificaciones "de la legislación que están encargados de aplicar"(100).

El Consejo de Seguridad Social holandés, órgano máximo del conjunto de las instituciones de Seguridad Social del país -de integración tripartita- tiene encomendada dos misiones fundamentales: una supervisora y otra consultiva. En el marco de la primera, vela por la debida ejecución de la legislación de la Seguridad Social "supervisando, a este fin las actividades de los organismos administrativos", pudiendo dictar directrices a los organismos ejecutivos "a fin de promover una ejecución eficaz y coordinada de la Seguridad Social". Puede también solicitar al Ministerio competente "la anulación o suspensión de una decisión tomada con la ley o con el interés público". Y, por último, en el marco de su misión consultiva, asesora al Gobierno y al Consejo Económico y social, ya sea a petición de ellos o por propia iniciativa, "sobre los problemas técnicos relacionados con el sistema de la Seguridad Social" (101).

En la Seguridad Social francesa, los Consejos de Administración de los entes gestores -que pueden ser de carácter público o privado, pero que "atienden y garantizan un servicio público" y que son de integración paritaria (trabajadores y empresarios)- tienen como funciones: controlar al direc-

tor, "pero ni pueden sustituirlo ni anular o modificar las decisiones que adopte en el ejercicio de sus poderes"; adoptan acuerdos sobre el reglamento interior de la Caja, "si bien se atenderán a los estatutos-tipos fijados por la Administración...; elaboran los presupuestos sobre la propuesta del director, del que también conocen el informe anual sobre el funcionamiento de la caja; adoptan las medidas necesarias para mantener o reajustar el equilibrio financiero del organismo; y en las cajas no nacionales, nombran al personal directivo.." (102).

De estos casos -vistos de manera no exhaustiva, sino como ejemplo, se constata que por las atribuciones de los órganos de participación, en relación con la administración y gestión, la intervención social en un sistema determinado de Seguridad Social, no es siempre de un mismo grado. Se mueven entre las funciones de simple consulta: sobre legislación a aplicar, proposiciones de ley, etc; control de las actividades de la dirección y de las formas de usar de los presupuestos; proposición: de ley, de presupuestos, de modificación de reglamentaciones, etc; a cierto grado de intervención en las decisiones, como en algunos casos, nombramiento -bajo ciertos respectos- de las autoridades internas, dictar reglamentos y órdenes, a fin de mejorar el funcionamiento de la institución y de los entes gestores, etc. Todas estas atribuciones, están sujetas a una mayor o menor tutela o control por parte del Estado. El grado de discrecionalidad en el uso de sus facultades, por los órganos participativos, frente a ese control o tutela Administrativa influye en la calificación de la participación (103).

5. DETERMINACION DE LOS SECTORES CON DERECHO A PARTICIPAR Y SU REPRESENTACION.

Hemos dicho que la participación en la Seguridad Social es la intervención colectiva -normalmente realizada en forma indirecta e interna- de los interesados, beneficiarios y/o usuarios en la administración y gestión de las entidades gestoras, con el objeto de asumir, restringir o compartir, en grados de intensidad variable su poder decisorio y administrativo, a fin de democratizar la institución y de facilitar el mejor cumplimiento de los objetivos propios de ella.

Un elemento de esta afirmación nos resta por analizar: quienes son los interesados que tienen derecho a intervenir, y como articulan su representación en los organismos participativos de la Seguridad Social. Atender a este punto resulta de fundamental importancia para los fines que la participación social persigue.

El que estén representadas todas las asociaciones en que se aglutinan los que se consideran interesados, y que en el caso de ser necesaria la selección de algunas determinadas agrupaciones, se efectúe con criterios democráticos, constituyen un tema principal en la estructuración de la administración y gestión participada. Sin embargo, no basta con el cumplimiento de esos requisitos sino que también, se debe compatibilizar democracia con eficacia: estar los que tienen derecho, pero de tal manera que la cantidad y preparación de su representación contribuya al cumplimiento de los objetivos que se asignan a esos órganos participativos, y por consiguiente,

cooperen a la eficacia de la institución en que intervienen.

La determinación de los sectores vinculados a la Seguridad Social con derecho a intervenir en su gestión, requiere saber cuales son los intereses que se deben a ella, los términos usuario, beneficiarios e interesados, sirven genéricamente para su designación. Pero se hace necesario identificarlos en cuanto sectores: patrones, trabajadores, pensionistas, munusválidos, etc.; precisar cuales son los fundamentos de su derecho a intervenir, y que ocurre con los que encontrándose en una de estas categorías no están integrados en alguna asociación. Precisos los sectores a los que se asigna el derecho, corresponde analizar si son los que efectivamente intervienen, y cuales son las consideraciones que sirven para asignar a uno o a algunos de esos sectores el derecho a participar.

Determinados los sectores, corresponde ver como se articula su presencia en los organismos participativos, si por democracia directa, es decir, eligiendo directamente los interesados a sus delegados, o si opera la representación. Este último criterio -el mayoritario en la práctica- requiere, a su vez, de la delimitación de la o las asociaciones más representativas dentro del pluralismo asociacional. La identificación de la asociación más representativa presenta también, una serie de interrogantes que necesitan atención, como lo es entre otras: la mayor o menor discrecionalidad de la Administración para la selección de las organizaciones más representativas.

El tema que ha sido abordado con detenimiento por la doctrina, el derecho positivo y la jurisprudencia, lo desa-

rollaremos en tres partes: determinación de los interesados; líneas de tendencia en materia de representación, y; formas de determinar las asociaciones más representativas.

5.1. Los interesados, beneficiarios y usuarios.

En principio, las personas que tienen derecho a intervenir en la administración y gestión son aquellas que están vinculadas con la institución. En el marco de la empresa los trabajadores y el empresario o sus representantes, son las partes que deben armonizar sus intereses en función de los objetivos de la unidad de producción. En la Seguridad Social, el espectro de sectores comprometidos es mucho más amplio, y su magnitud varía según se trate de un sistema contributivo o uno universal. En general, estos son:

- Trabajadores por cuenta ajena y autónomos protegidos sean o no cotizantes, en cuanto potenciales beneficiarios.

- Los empleadores, especialmente en un sistema contributivo, por la buena administración de los recursos financieros a los que han cotizado.

- Los sectores pasivos, pensionistas, minusválidos, desempleados, etc., cuyos intereses en cuanto tales, difieren en muchos casos de lo que presentan los trabajadores activos y sindicatos.

- El Estado, por el interés en la correcta administración de las aportaciones fiscales provenientes en definitiva, del aporte de los contribuyentes. Más aún; por el interés general que representa la Seguridad Social, y la necesidad de coordinarla con otras actividades públicas.

- Los funcionarios y personal adscrito a la Seguridad Social que, independientemente de su calidad de afiliados, están interesados en la gestión de la institución.

Las denominaciones más usuales para todos los sectores vinculados son los de: interesados, beneficiarios y/o usuarios. El término asegurado, que dice relación con los seguros privados, no es comprensivo de todas las implicancias que tiene la consideración de la Seguridad Social como un servicio público(104).

El concepto de participación social restringe el ámbito de los sectores cuyos intereses pueden estar presentes en la gestión de la institución. La intervención de los funcionarios en cuanto tales es relevante desde el punto de vista de la administración o gestión diaria, o propiamente ejecutiva, pero no lo es en la perspectiva de la participación social indirecta a que nos referimos. Por su parte el Estado, siendo efectivamente interesado en la administración y gestión operativa, su actuación y el rol que tiene asignado lo ubica fuera del contexto de los colectivos interesados en restringir, compatir o asumir el poder decisional que está originariamente en sus manos. Esto no quiere decir, que la participación excluya, como principio, la presencia de representantes de la Administración.

De esta manera, los sectores interesados están constituidos por: los trabajadores por cuenta ajena y autónomos, los empleadores en los seguros contributivos y los beneficiarios que no estén entre los sectores activos, es decir, pensionistas, minusválidos, amas de casa.

La intervención social se organiza de manera colectiva, es decir, a través de las categorías de intereses ya señalados, son ellas las que designan a los delegados que los representan. El título jurídico que legitima la intervención viene dado por la norma, que puede designar expresamente la categoría o sector social con derecho a participar, o dejar a la Administración la especificación de él o ellos, señalando sólo algunos requisitos generales.

La cuestión que surge es como estos sectores designan a sus representantes o delegados al órgano participativo. Dos son los criterios posibles: elección directa por toda la categoría, o la fórmula de la representación de intereses. Hay que tener presente en todo caso, que la intervención de cada uno de los sectores enunciados no siempre es en todos los regímenes de un sistema, sino que habrá que ver si se trata de uno público básico, de uno profesional complementario, contributivo o no, o en que el Estado financie en todo o parte alguno de ellos, etc., para precisar si los empleadores y el Estado designan representantes(105).

a) Designación directa de los interesados: todos los componentes del sector eligen directamente a sus representantes. Los delegados provienen, o son propuestos para su elección, por alguna de las asociaciones del sector, llamadas por la ley a organizar el proceso, a designar los candidatos y la base de afiliados de todas estas agrupaciones constituye el colectivo con derecho a ejercer el sufragio. Es posible también, la presentación de candidatos ajenos o independientes a las asociaciones, claro que es una situación más escasa.

La elección directa de los representantes por los interesados del sector tiene ejemplificación en el sistema Alemán Federal. Allí, los organismos se integran por representantes de los patronos y trabajadores a través de elección directa, en que los candidatos son designados por las asociaciones representativas de cada sector, aunque también, se contempla la posibilidad de presentación de candidatos independientes. Fórmula que se habría convertido en "una elección sindical, por el desinterés muy generalizado..." de los integrantes del sector a participar en la elección(106).

En Francia se aplicó esta fórmula, pero fue desechada y sustituida por la figura del sindicato más representativo. La reforma del año 1967, suprimió el sistema de elección de representantes desde las bases y se estableció un sistema de designación de delegados sindicales. Las razones: las elecciones de representantes (año 1962) pusieron de manifiesto el costo y la complejidad del régimen electoral, votaban 20.000.000 de personas; "las modalidades del escrutinio de lista con representación proporcional era insegura y lenta, la propia seguridad social tuvo que satisfacer costos superiores a 19 millones de francos... los costos ocultos fueron muy superiores (horas perdidas de trabajo para acudir a las votaciones, personal dedicado a recuento, etc.)"(107).

b) La fórmula más extendida es la de la representación de intereses, en la cual los integrantes del sector no participan directamente en la designación de los representantes. Aquí, a diferencia de la anterior en que hay "siempre la atribución de una igual facultad de determinación de los re-

presentantes a todos los individuos componentes de un ordenamiento, general o particular", se busca primero "especificar... los intereses diferenciados que existen en el seno de un ordenamiento y posteriormente de individualizar las organizaciones sociales portadoras de los mismos a las cuales se atribuye, en diferente forma, la facultad de determinar representantes de cada ordenamiento particular o categoría social que deben estar presentes..."(108).

Son las organizaciones de los sectores interesados los que designan a los delegados, entendiéndose que ellas son las adecuadas para exponer las aspiraciones de toda la categoría. Ahora, la determinación de los representantes puede realizarse directamente por la o las asociaciones, o como en algunos casos, supone un acuerdo de estas agrupaciones en la Administración. El delegado, en ambos casos (elegido directamente o por interposición de las asociaciones), tiene como título de actuación jurídica su calidad de representante del colectivo, y no sólo de la asociación a que pertenece. Formalmente se desliga de ella, aunque las conexiones informales son más que frecuentes.

Todo esto lleva al punto de la democraticidad de un sistema de este tipo. Si la elección directa por las bases -siendo ideal- presenta diversas dificultades, la selección de los delegados por la organización representativa puede hacer perder el efecto democratizador que se espera de este tipo de articulación, si al interior de cada asociación no se dan las instancias adecuadas de participación y democracia interna.

Este es uno de los graves problemas que puede afectar a la eficacia general del sistema de participación, ya que el interesado directo (trabajador, empresario, pensionista, etc.), al no intervenir en la designación de los delegados puede llegar a sentirse en la misma situación que en un sistema que no considere la participación social. SANCHEZ MORON expone estas cuestiones de la siguiente forma: "El individuo se siente abrumado por los grandes grupos... tanto si está inscrito en alguno de ellos, como, más aún, si permanece aislado o independiente. Ello plantea la cuestión de asegurar la participación y la democracia interna de los propios grupos de presión 'privados', difícil de controlar jurídicamente. Otro problema es el de la vinculación o control de las organizaciones sociales por los terceros, es decir, los interesados directamente en su funcionamiento o indirectamente representados por ellas, que no están afiliados normalmente. Jurídicamente no se ven otros instrumentos utilizables, dentro de un esquema constitucional democrático, que el de la publicidad de la actividad de las organizaciones y el derecho de sufragio.

"Desde el punto de vista del grupo organizado, la institucionalización de la representación de intereses puede enredarle en las mallas del poder, hacerle menos atento a las presiones de la base. Desde el punto de vista del funcionamiento del aparato público, puede desembocar ya en una crisis corporativa, ya en un contractualismo paralizante. Estas conclusiones son verificables en mayor o menor grado en los distintos ejemplos de participación administrativa positivados. En todo caso comportan una desconfianza hacia la participación enfocada desde la óptica de la representación de intereses. Parece preferible pues, partir del principio de la representación política y articular los supuestos de la

representación de intereses no desdeñable en términos absolutos, en función de aquélla"(109).

5.2. Tendencias en materia de representación,

Determinado que la participación colectiva se realiza por las asociaciones representativas de cada sector o categoría con derecho a intervenir, y que la designación de los delegados se efectúa -normalmente- de manera indirecta, cobra vital importancia la precisión de los sectores que efectivamente intervienen. La experiencia indica que son los sindicatos y las organizaciones empresariales las que designan a los representantes, integrándose las representaciones de los sectores pasivos en la sindical.

La intervención de las agrupaciones empresariales es una constante en los diferentes sistemas de Seguridad Social, porque, aunque la tendencia sea a la universalización y la fiscalidad de la financiación, ello se ha conseguido sólo en algunos países y para determinados seguros. En la mayoría de los Estados de la Comunidad Económica Europea la intervención de los empleadores está prevista en todos los regímenes(110).

La participación de los empresarios viene recomendada de antiguo por la OIT. El Convenio 37, de 1933, sobre el seguro de invalidez, establece la conveniencia de su presencia junto con los trabajadores y el Estado en la administración del seguro. En el mismo sentido insiste el Convenio 102, de 1952, que establece que para el caso que la "administración no esté confiada a un instituto reglamentado por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante el parlamento", la gestión debe contar con la presencia de trabaja-

dores, empresarios y Administración(111).

Respecto al sindicato, su intervención en la gestión de la Seguridad Social, o de cualquiera otra actividad, está fuera de duda. La participación sindical constituye el caso más notorio de participación institucionalizada(112).

En el sistema liberal estricto, a cada asociación le corresponde la representación y tutela de sus asociados (afiliados), y en la vida laboral las condiciones de trabajo y remuneración que la asociación acuerde con los empleadores sólo afecta, en principio, a los trabajadores integrantes de ese sindicato o asociación obrera. Pero, el sindicato ya no sólo representa a sus afiliados, sino que tiende a asumir la protección de la categoría o grupo profesional, independiente o conjuntamente de la defensa de los intereses de sus asociados; y no sólo por un cambio de actitud del movimiento sindical, sino que también por un imperativo legal.

La ampliación de los sectores de trabajadores representados por el sindicato tiene su origen en la premisa de la eficacia general de los contratos colectivos celebrados por ellos, de hecho y luego jurídicamente, se reconoce a las asociaciones obreras capacidad de afectar por sus acuerdos a una categoría mayor de la que de sus puros afiliados(113).

SANCHEZ MORON señala que: "En líneas generales, el sindicato ha pasado de ejercer una función exclusivamente reivindicativa, a nivel puramente económico o incluso político general, a combinarla con formas de intervención en las actividades públicas, sustituyendo en mayor o menor medida aquélla por éstas según el grado de integración de cada sindicato

y en cada Estado. La evolución en cuanto al objeto se ha realizado desde la temática específica de las relaciones de trabajo en sentido estricto a otros campos adyacentes, como la asistencia social, la sanidad, la ocupación, etc., hasta llegar a materias mucho más generales como la política de precios, la enseñanza y la cultura e incluso la política económica general. La participación del sindicato es hoy día pluridimensional y generalizada"(114).

Así, al sindicato se le reconoce la capacidad de representar los intereses de espectros mayores que los de sus afiliados, incluso se le atribuye una representación más amplia que la de la categoría profesional: la del movimiento obrero en general. Como señala el recién citado SANCHEZ MORON, "en los casos de participación en el ejercicio de funciones públicas", al sindicato se le atribuye no sólo la representación "de sus afiliados, sino de toda la categoría o comunidad de referencia, más o menos especificada sectorial o territorialmente"(115).

La articulación de la representación de los beneficiarios en los organismos participados de la Seguridad Social, se ha montado sobre la representación sindical. Exceptuada la situación de los delegados empresariales, es a las organizaciones obreras a las que se atribuye normalmente la representación de las otras categorías sociales beneficiarias. Aún hoy, en los sistemas participativos más desarrollados, a pesar de que la Seguridad Social protege a sectores mucho más amplios que el de los trabajadores por cuenta ajena, y en que los índices de afiliación sindical de los asalariados es bajo y que muchas veces los intereses de colectivos, como los autónomos y los pensionistas no están vinculados con los que

representan los sindicatos , es a éstos a los que les viene reconocidos el derecho a participar en representación de todas esas categorías.

Así, en Francia y Bélgica los Consejos de Administración y los Comités de gestión, respectivamente, están integrados paritariamente por representantes de las organizaciones sindicales y empresariales. En el sistema holandés, en general de carácter tripartito, la representación de los sectores no empresariales y del Estado, tienen naturaleza sindical, son las organizaciones sindicales más representativas las que tienen el derecho a designar un tercio (seis miembros) del Consejo de Seguridad Social. En el sistema italiano, el Consejo de Administración del Instituto Nacional de Previsión tiene una composición distinta; además de los consejeros designados por los sindicatos de trabajadores por cuenta ajena, un número minoritario del total (4 de 36) son nombrados por los trabajadores autónomos. En este seguro los representantes obreros son mayoritarios, al reunir a 22 de los delegados del Consejo, que es de constitución tripartita(116). En estos regímenes, y en la mayoría de los existentes, al Estado, a través de la Administración le cabe el papel de formalizar la designación de los representantes obreros o empresariales. Y en el caso de los órganos tripartitos designa la cuota de sus representantes, que generalmente deben provenir del funcionariado o de expertos de la Seguridad Social.

La situación de los sectores pasivos de la Seguridad Social, o beneficiarios no activos, siempre ha sido desmejorada, o derechamente no considerada, a la hora de organizar

la participación en la administración y gestión. Pensionistas, jubilados, desempleados, padres de familia, minusválidos, en raras ocasiones son llamados a integrar algún organismo participativo.

En el sistema francés, en las cajas del Seguro de Enfermedad "pueden acudir al Consejo, con voz, pero sin voto, representantes de la Federación Nacional de la mutualidad, de las asociaciones de familiares, de otras asociaciones nacionales o de categorías profesionales que obtengan autorización del Ministerio, etc.". Por su parte, en las Cajas de Asignación Familiares, independientemente de los 18 integrantes de su Consejo (trabajadores por cuenta ajena, autónomos, empresarios), se agregan dos que actúan en representación de las Asociaciones Familiares. En los Comités de gestión belgas, en calidad de miembros extraordinarios y nombrados por el Rey, "al que se le proponen en listas dobles por las organizaciones interesadas en la gestión del organismo", se integra a colectivos distintos de los trabajadores y empresarios. Tal es el caso del Comité de gestión de la Oficina Nacional de Asignaciones Familiares, que se compone, "además del Presidente (siempre un funcionario o experto independiente), de 20 miembros; 7 pertenecientes a las organizaciones representativas de trabajadores; 7 a las organizaciones representativas de empresarios; 2 a la Liga de familias numerosas de Bélgica, uno a la Asociación de mujeres previsoras socialistas, uno a las Ligas de obras femeninas cristianas, 1 al Centro de acción social y 1 a la Asociación de Cajas de Asignación Familiares". En tanto que, "El Consejo General del Instituto Nacional de Seguro de Enfermedad-invalidez está formado por sesenta miembros bajo la autoridad de un

Presidente: doce miembros representantes de las organizaciones representativas de los trabajadores independientes; doce miembros representantes de los organismos aseguradores... doce miembros presentados por sus organizaciones profesionales respectivas... y solamente con voz consultiva diez médicos y dos odontólogos". Estos ejemplos prueban que en algunos casos, no existe gestión paritaria en el sistema belga.

En las Cajas de Enfermedad Holandesas (ocho en total), que "en cuanto a su estructura, tiene algunas peculiaridades que han heredado de su origen peculiar", sus consejos pueden integrarse en algunos casos por "las organizaciones de personas o instituciones que facilite la asistencia sanitaria y que tengan carácter representativo"(117).

Estos ejemplos muestran el carácter marginal que tiene la intervención de los grupos no sindicados en la administración y gestión de la Seguridad Social. Sobre las causas, conveniencias y desventajas de su participación, se pueden arguir las siguientes razones:

- La intervención sindical, de acuerdo con lo dicho anteriormente, abarca su representación.

- la incorporación de un excesivo número de representantes y más que eso, de un alto número de intereses contrapuestos, pone en peligro la eficacia del sistema.

- La inorganicidad de estos colectivos, que o no cuentan con asociaciones o son de muy escasa legitimidad.

Estos argumentos y la prioridad que se da a la intervención sindical, se ha traducido en lo que reflejan los ejemplos expuestos. En todo caso, se abre paso la idea de que en razón de una mayor democraticidad del sistema y de una mejor

articulación de intereses, la representación de estos colectivos en los órganos participativos, debe ser considerada. No se trata de que se integren siempre de manera igualitaria y en los mismos organismos que la representación sindical, patronal y estatal, sino que participen en relación con los seguros y prestaciones que les competen, ya sea a nivel nacional, territorial o local. De acuerdo a las previsiones actuales, que lleven a un aumento de la cantidad de beneficiarios no activos (especialmente pensionistas) su consideración adquiere más relevancia(118).

5.3. Las asociaciones más representativas.

Corresponde por último, fijar los criterios que son útiles para determinar cual o cuales asociaciones de los trabajadores, empresarios y otros colectivos son más representativas, ya que no todas son llamadas a intervenir en la administración y gestión. Dentro del pluralismo asociacional, especialmente, en el orden de los sindicatos, hay que precisar, para la actividad, órgano o nivel dentro de una estructura, los que tienen la virtud de representar mejor los intereses generales y/o sectoriales de la categoría de la que son portavoces. Junto con ello es necesario atender a la mayor o menor discrecionalidad con que cuenta la autoridad para realizar la selección, porque de la forma como ésta se organice, resulta más o menos democrático el procedimiento participatorio.

El estudio de la o las asociaciones más representativas ha sido realizado en relación con los sindicatos, en parte por la ya dicha preeminencia que se da a su participa-

ción (de hecho el tema surge a propósito de la representación sindical a las Conferencias de la O.I.T.). Claro, las reglas establecidas para él se extienden y aplican a otro tipo de asociaciones, al momento de precisar la mayor representatividad entre grupos aparente o formalmente iguales(119). Centraremos nuestra presentación en torno al análisis de la figura del sindicato más representativo.

La consagración de la libertad de asociación y sindical, trajo como consecuencia la pluralidad asociacional. Los individuos tienen el derecho a crear todas las agrupaciones -que cumpliendo las reglas generales del ordenamiento- consideren necesarias para la tutela del colectivo en que se integran. En principio todas las asociaciones, patronales y sindicales, tienen derecho a intervenir en la designación de sus representantes en los órganos participados. Obviamente, la aplicación irrestricta de esta premisa atenta contra la eficacia general del sistema, de ahí que en el caso de la empresa, "haya tenido que regularse la participación de los trabajadores a través de una figura reductiva de la dispersión asociativa, cual es la del sindicato más representativo"(120). En el contexto de una sociedad plural la existencia de varias agrupaciones con los mismos fines e intereses y con una base asociativa igual, puede dar lugar a una saturación de asociaciones llamadas a participar, pero sobre todo afecta a la eficacia tanto de la participación como de la institución misma, cuya agilidad en el cumplimiento de sus fines se vería entrabada por la presencia de una representación numerosa y, en muchos casos divergente entre si. A través de la figura del sindicato más representativo, "se trata de hacer compatible la necesidad de individua-

lizar asociaciones que tienen cierta (o mucha) representatividad real del colectivo concreto de que se trate con respecto a una actuación libre y equitativa de todos los sindicatos que se cobijan bajo la proclamación de la libertad sindical..., lo que se pretende con esta noción es encontrar un término medio entre el 'organicismo unitario' y la 'anarquía pluralista' "

La noción de la "más representatividad" permite establecer una jerarquía natural entre los sindicatos que no sólo son representativos de sus miembros, y aquellos que pueden pretender ser representativos de la profesión o incluso que reivindican representarla exclusivamente. Todo ello bien entendido... sujeto a los avatares de la coyuntura económica y política, pero que bien que mal, poniendo un poco de orden en el caos"(121).

El origen de la noción del sindicato más representativo se encuentra en la constitución de la O.I.T. (art.3º, párrafo 5º) en lo que se refiere a la designación de los delegados obreros a la Conferencia. Es esta disposición "de incierta interpretación, el que da lugar a algunos conocidos conflictos internacionales que van a servir para clarificar su significado" El Tribunal de la Haya que se pronunció sobre el tema, acordó remitir a los gobiernos nacionales, la designación de los mismos, proponiendo como criterio para la selección, el del número de los miembros inscritos(122).

En un régimen de "unicidad" sindical la representatividad no crea problemas. Al existir un solo sindicato en un ámbito territorial y/o profesional no resulta complicado, ni jurídica ni políticamente, reconocerle a éste la representación de los intereses del conjunto del colectivo.

Pero en un régimen de libertad sindical, con la consiguiente pluralidad de sindicatos, el problema es más complejo y lleva naturalmente a la necesidad de discriminar entre dichas asociaciones. Los problemas que presenta la labor de individualización y diferenciación en su régimen de algunos sindicatos, son innumerables: problemas técnicos, políticos, problemas de compatibilidad con la libertad sindical, etc. Como señala MONTALVO CORREA, para poder afrontar esta problemática, es preciso distinguir los supuestos, objetivos e instituciones relacionadas con la representatividad, cuestiones que naturalmente varían de legislación en legislación, lo que dificulta la posibilidad de establecer reglas generales(123).

La fórmula de la representatividad cumple una función instrumental que permite determinar una o unas asociaciones idóneas dentro de la pluralidad, para representar los intereses de un sector. A su vez, la representatividad es relativa, se quiere "para un determinado ámbito territorial y, sobre todo, funcional. Y a la vez, la obtención de tal condición por un sindicato no excluye que la puedan obtener otro u otros sindicatos". Cuando se atribuye representatividad a uno, el legislador y la autoridad lo hace teniendo en cuenta que la organización no sólo representa a sus afiliados sino que a toda una categoría o comunidad de referencia, más o menos especificada sectorial y territorialmente. Al sindicato se le atribuyen facultades de designación no considerados en si mismos, sino en cuanto estructura sociológicamente más representativa de una colectividad(124).

Los distintos ordenamientos desean seleccionar una o varias asociaciones con dos objetivos, fundamentalmente:

a) La más importante y por la cual el tema surge; a través de la representatividad se trata de elegir entre diversas asociaciones una o varias para participar en algún organismo. Interesa reconocer la mayor representatividad eficaz para la negociación colectiva, para participar en un organismo público o semi-público, o el que tiene otorgadas determinadas ventajas en el ámbito de la empresa. En otros términos, el propio sistema político y jurídico necesita de entes formalizados (los sindicatos) para individualizar en ellos la tutela de los grupos profesionales. Por poner uno de los ejemplos más expresivos, va a reconocer eficacia 'erga omnes' al resultado de los acuerdos colectivos negociados por aquellas organizaciones que considera más idóneas para la representación y tutela del colectivo profesional de que se trate".

En estos supuestos, el legislador y la autoridad en su nombre, se ve en la obligación de designar a uno o varios sindicatos, o representantes de ellos entre los que propongan (delegados obreos a las Conferencias de la OIT) para que ejerzan la representación de los trabajadores en algunas de las instancias participativas indicadas. Esta selección de sindicatos y, en su caso, de delegados no lleva implícita una descalificación de representatividad de otras asociaciones o sindicatos que no pudieron ser "más representativos". No se podría sostener en términos generales, que la no consideración como sindicato de mayor representatividad de algunos o la mayoría (según el grado de pluralidad sindical existente) los constituya en "sindicatos de segunda clase". De por sí, la noción del sindicato más representativo no niega representatividad. Todos los sindicatos son representativos de los inte-

reses de sus asociados y según los casos de la categoría profesional correspondiente. Lo que ocurre es que para algunas situaciones -como las vistas- a unos sindicatos se les reconoce una representatividad más eficiente(125).

b) En segundo lugar, existe la tendencia a que por la representatividad se deje fuera organizaciones de escasa incidencia o autenticidad, lo que pone en juego el principio de la libertad sindical y su vigencia. En la mayoría de los casos, esta noción con una u otras variantes, se está empleando para delimitar asociaciones que en razón de una serie de criterios, representan auténticamente el interés de todos o parte de los integrantes del grupo profesional frente a otras organizaciones que por su escasa incidencia numérica, por su falta de práctica sindical, etc., no hacen más que contribuir con su presencia a confundir y a entorpecer la acción de los restantes sindicatos, y desde luego, no favorecer a organizaciones que mantienen o tutelan intereses no coincidentes con los reconocidos como propios y típicos de la clase obrera, cuando no son contrarios, o a organizaciones sospechosas de estar promovidas o apoyadas por los empresarios"(126).

Los criterios utilizados por el legislador, para delimitar el o los sindicatos más representativos, dependen de la función o actividad de que se trate y del ámbito nacional o territorial en que la participación se de. La regla general es que a nivel nacional se potencien centrales sindicales con mayor implantación, independientemente de las categorías profesionales que representen. Pero en ámbitos territoriales más específicos, y especialmente en funciones determinadas se hace necesario precisar sindicatos representativos por actividad.

Puede ocurrir que legitimada una o unas organizaciones a nivel nacional, por efecto de "irradiación" se legitime a las mismas centrales, para que actúen en un lugar o actividad específica, lo que en muchas ocasiones no corresponde a la organización de mayor implantación en ese sector o territorio.

Por otra parte, puede establecerse que a nivel nacional o regional y para actuar en un organismo participado -por ejemplo el Consejo Económico y Social- se considere que debe seleccionarse más de una organización de acuerdo con criterios proporcionales, pero en un campo específico -selección de un sindicato en un sector profesional- se opte, por el contrario, por un sistema mayoritario. En fin, todas estas posibilidades, que se dan en las realidades legislativas, ponen de manifiesto la relatividad del concepto de sindicato más representativo.

Pero si en principio la representatividad de una asociación depende de su capacidad para tutelar los intereses de sus afiliados y de su colectividad de referencia, en el momento de hacer efectivo este postulado y de determinar su grado de representatividad relativa, los criterios jurídicos (y políticos) utilizados por el legislador,

la Administración y la jurisprudencia son muy diversos, y atienden a motivos no intrínsecamente vinculados con la relación real entre la agrupación y su base de representación(127).

SANCHEZ MORON señala que desde una perspectiva sociológica estas motivaciones no intrínsecas, se pueden reconducir a dos subtipos: 1. Uno de carácter tec-

nocrático, basado en la funcionalidad que para el mantenimiento del sistema presenta cada organización. Se tiende a potenciar la representatividad de grandes organizaciones, así como de aquellas más afines ideológicamente a las concepciones dominantes. Indica que este es el criterio prevaleciente a nivel jurídico. 2. El segundo tiene características finalistas. Se potencia la participación de las organizaciones portadoras de intereses que el ordenamiento jurídico pretende tutelar, o portadora de valores coincidentes con las finalidades ideales consagradas formalmente por el ordenamiento. "En el marco del Estado social y democrático y de las constituciones que la sancionan tendrían primacía tales como los de igualdad real y solidaridad, lo que podría traducirse en un reconocimiento de mayor representatividad en favor de los grupos sociales portadores de esos mismos valores". Este criterio, generalmente juega como cobertura ideológica legitimadora. La relación entre uno y otro subtipo no es mecánica y el determinismo sociológico debe rechazarse, en base a la pluralidad de operadores jurídicos diversos y a su respectivo margen de autonomía decisoria. Dentro del último subtipo cabe perfectamente la idea que sostiene que en un país determinado la organización más representativa será aquella que tenga en cuenta las tendencias dominantes del espíritu obrero en el país de que se trate y en el momento en que se realice la designación(128).

La atribución de representatividad a una asociación la realiza de manera abstracta la ley, correspondiéndole a la autoridad la designación de la que efectivamente es más representativa en concreto en la selección, el grado de discrecionalidad con que cuente la Administración afecta la efi-

cacia del sistema, ya que si no existe una norma de rango superior a un decreto administrativo sobre los criterios delimitadores de la mayor o menor representatividad, las orientaciones ideológicas y de conveniencia política para la autoridad son las que priman en el proceso. La jurisprudencia y la doctrina ha elaborado una serie de criterios sobre las condiciones que permiten fijar cuando una asociación es más representativa que otra, de acuerdo a los objetivos que con esta selección se persiguen. Dos son los tipos de criterios más utilizados:

a. Criterios de carácter sociológico y de la "teleología eficientista": número de afiliados, fuerza contractual del sindicato, la eficiencia contestataria, el resultado de las elecciones.

b. Criterios ideológicos (de correspondencia del grupo social elegido a los principios defendidos por el ordenamiento): democraticidad de la organización interna, independencia sindical, democraticidad de sus fines, etc. Estos criterios son más difíciles de medir que los primeros y operan como preeminentemente justificativo(129).

El Código del Trabajo francés enumera para la negociación colectiva los siguientes criterios que tienden a extenderse a los planos institucionales: los efectivos sindicales, la independencia del sindicato, las cotizaciones, la experiencia y antigüedad del sindicato y la actitud patriótica durante la ocupación alemana en la Segunda Guerra Mundial(130).

N O T A S

- (1) Entrar en el análisis de la participación, pretendiendo dar desde ya una definición omnicomprensiva de todos sus aspectos resulta difícil. Se puede intentar una aproximación, recordando que la participación es un principio básico en la vida social del hombre. El hecho de que todo individuo necesita para su realización personal integrarse en la sociedad ya implica una forma de participación. La familia como núcleo social celular, es el lugar donde se manifiesta más originariamente.
- (2) A la participación es posible acercarse desde los enfoques sociológicos, teológicos, y como principio ordenador de la vida social. Este último es el que nos interesa, de los anteriores intentamos servirnos en la medida que son útiles a nuestro estudio. El enfoque sociológico, por ejemplo, analiza la participación atendiendo a las motivaciones que llevan al hombre a tomar parte de procesos políticos, económicos, sociales y culturales.
- (3) SANCHEZ MORON, M.: La participación del ciudadano en la Administración Pública. TESIS. Est. de Administración. C.E.C. Madrid, 1982, págs 65-66. El autor distingue entre idea e ideología de la participación.
- (4) La distinción en tres tipos de las perspectivas doctrinario-políticas, tiene sólo valor sistematizador, ya que al interior de cada una existen diversas corrientes, que en un estudio particular conviene matizar.
- (5) Para SANCHEZ MORON, la "ideología conservadora hace propio el concepto de participación presentando la decisión política como producto de un proceso de negociación con los diferentes sectores, en que el Estado (en su papel intervencionista) se sitúa como mediador neutral y fiel ejecutor del pacto entre iguales". La participación del ciudadano en.... Op.cit. pág. 66 ss.

DESDENTADO BONETE, A. indica que los sectores conservadores, ante el intento de avance de la democracia participativa y la participación popular, intentan detener esa evolución o lograr su neutralización, convirtiendo a la participación en una fórmula de legitimación del aparato del Estado. "La participación deja de ser entonces una vía de acceso al poder para convertirse en un mecanismo de integración al servicio de ese poder, al que en última instancia refuerza". Participación y burocracia en la gestión de la Seguridad Social española. En Cuad. de Der. del Trab. nº 4, Madrid, 1978, pág. 336 ss.

En esta línea, CREUTZ sostiene que, "En la medida en que la ley invita a la cooperación de los representantes de los

sujetos protegidos así como de los empleadores, son estos los llamados a solucionar las tensiones sociales mediante un proporcionado reparto de las responsabilidades y a poner de modo práctico al alcance de los grupos por ellos representados los objetivos y formalidades contenidos en la ley. La cooperación en la praxis administrativa sirve a la paz social cuando las implicaciones reales de los problemas de la Seguridad Social son conocidos en su totalidad. Junto a su papel como centro integrador del trabajo en común de todos los sectores interesados en la administración, la prerrogativa de los órganos de coadministración está, ante todo, en cooperar para conseguir una homogeneización del aparato administrativo, de tal manera que las personas protegidas no devengan en meros números".

"La Organización Administrativa de la Seguridad Social en los grandes textos internacionales, con especial referencia a la participación de los interesados". Op.cit. pág. 74.

- (6) Las posturas revolucionarias son aquellas que "niegan toda posibilidad de evolución dentro del mismo hacia formas de participación democrática y social". SANCHEZ MORON : La participación del ciudadano en la Administración pública. Op.cit. pág. 76.
DESDENTADO BONETE señala que, la ideología radical de la participación supone una amenaza para la ideología dominante -basada en la estricta separación entre dirigentes y dirigidos- La participación en la medida que "implica un cambio en los circuitos tradicionales de decisión y un desplazamiento de la sede de autoridad... aparece... como una reivindicación de los dominados contra el poder existente..." y como tal, encontrará "la hostilidad de los detentadores del poder económico y político, cuidadosos de mantener la integridad de sus privilegios, la redistribución del poder parece conducir inevitablemente a la reestructuración del sistema socio-político y amenazan la perpetuación de las relaciones de dominación". "Participación y Burocracia en la ..." Op.cit. pág. 336.
- (7) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano en... Op.cit. pág. 78 ss.
- (8) Sobre los fundamentos de la participación ver, entre otros: GARCIA de ENTERRIA: "La participación del administrado en las funciones administrativas". En: RISS. Oct-Dic. Nº 4, Madrid, 1979, pág.11 ss. y, SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano...Op. cit. pág. 57 ss.
- (9) VER, VILLA GIL: "La participación social..", el punto 1 del art. se denomina "La euforia de la participación" Op.cit. pág.197. GARCIA de ENTERRIA: "La participación del administrado..." Op.cit. pag.11. y, SAGARDOY BENGOCHEA: "La reforma de la empresa" En Rev. del Trab. Nº 48, 4to. trimestre, 1974, pag. 27.

- (10) Las NACIONES UNIDAS en su: Informe sobre la situación...., del año 1983, en relación con esto dice: "En los últimos años, en muchos países regímenes autoritarios han reemplazado las formas democráticas y pluralistas de organización, y se han reprimido o eliminado los canales o instituciones por medio de las cuales los ciudadanos pueden expresar sus opiniones e influir en la toma de decisiones. Goza de considerable apoyo la idea de que las formas de gobierno más centralizadas y autoritarias son más idóneas para lograr la cohesión social y la eficacia económica necesaria para un rápido desarrollo". Op.cit. pág.271.
- (11) Sobre el desarrollo de este concepto y su contenido en la Doctrina Social de la Iglesia ver, especialmente: Benignitas, PIO XII, año 1945; Octagésima Advenian, PAULO VI, 1971 (nº23 y 47); Mater et magistra (nº91-93), y Pacem in Terris (nº53-56 y 73), JUAN XXIII, años 1961 y 1963, respectivamente, y; Gaudium et Spes (nº55, 59 y 60), CONCILIO VATICANO II año 1965.
- (12) CONFERENCIA EPISCOPAL DE OBISPOS LATINOAMERICANOS: La evangelización en el presente y futuro de América latina. "Documentos de Puebla". México, 1979. Ver, especialmente, nº 498 ss y 1272 del Mensaje. Estos documentos son importantes para conocer la actual postura de la Iglesia en torno a los problemas del hombre, la fe y la vida social en Latinoamérica.
- (13) GARCIA BECEDAS en su TESIS sobre: Democracia y relaciones laborales, Akal, Madrid, 1982; desarrolla la idea de la democratización de las relaciones laborales vía participación. Señala que "la democracia económica, manifiesta la pretensión de las clases sociales subalternas, señaladamente de sus trabajadores...", de participar junto al Estado en la programación nacional, e inscrita "en una estrategia de 'lucha por las reformas' en los últimos años revitalizada, y que afecta a las condiciones generales de vida de la población asalariada". pág. 54. Ver también, pág. 70.
- (14) VILLA GIL al referirse a la "reforma de la empresa", indica que ésta se orienta, en los últimos años, "hacia la participación de la clase trabajadora en el sistema económico global". En ese sentido, la OIT recuerda VILLA GIL en su recomendación 113 de 1960, mantiene la idea de que es conveniente crear organismos (legales o convencionales) con el objeto de "fomentar el diálogo institucionalizado y la comprensión mutua entre las partes integrantes de la sociedad", promoviendo el progreso económico y el desarrollo social a través de la participación en la planificación socio-económica. A estos organismos supra empresariales se asigna la tarea de contribuir a que sea aplicada correctamente la normativa referente a los intereses colectivos de empleadores y trabajadores, "de ahí que esta instancia participativa no deba separarse, sensatamente, de la preocupación de la reforma de la empresa..."

En la actualidad existen organismos nacionales que posibilitan este tipo de participación, por ejemplo; en Francia, el Consejo Económico y Social, en Italia el Consejo Nac. de la Economía y del Trabajo, en el Reino Unido el Consejo Nac. de Desarrollo Económico y el Comité de relaciones Industriales, en Alemania el Consejo de Expertos en Economía ("grupo de los cinco sabios"), en Bélgica el Consejo Nac. del Trabajo, en Holanda el Consejo Económico y Social, en España la Constitución (art.131.2) prevee el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales en la elaboración por el Gobierno de los planes de desarrollo, pero no existe un organismo que facilite la concreción de esta prescripción constitucional. La participación de los trabajadores en la empresa. Inst. Est. Econom. Madrid, 1980, pág.187.

- (15) La expresión democracia industrial, acuñada por los esposos Webb, sería propia de la doctrina británica, pero no tiene aceptación general. En Alemania Federal se habla de "democracia económica" o "reforma de la empresa" (según la ideología de que se trate). Todas estas denominaciones hacen referencia a la idea de participación de los trabajadores en la empresa, como señala OJEDA AVILES y RODRIGUEZ SAÑUDO: "Estructura de la empresa". Cuad. de Der. del Trab. Madrid 1978, nº 4, pág.219.
- (16) ver: GARCIA BECEDAS: Democracia y relaciones laborales . Op.cit.pág. 51 ss.
- (17) VER: PERRIN: "La Seguridad Social como...". Op.cit. pág.168. y, TOMASETTA: Participación y autogestión. Amorrortu. B. Aires, 1972. (Tit. original: Partecipazione e autogestione. dentro e contro il sistema. Trad. de Marino Ayena Bedino).
TOMASETTA siguiendo a BORDEAU, define la democracia social como: "aquella donde están excluidas las desigualdades ocasionadas por los azares de la vida económica, donde los trabajadores se hayan protegidos de la agresión que su necesidad de encontrar empleo podría facilitar, y donde cada cual, en fin, puede hacer valer su derecho a obtener de la sociedad suficiente protección contra los riesgos de la vida. La democracia social tiende así a establecer entre los individuos una igualdad de hecho que su libertad teórica es incapaz de asegurarle". Pág.31 de la obra cit.
La idea de la democracia social se traduce en materia jurídica, en el surgimiento de una nueva rama del derecho: el Derecho Social. Sobre el cual, la discusión doctrinaria permanece abierta, especialmente en cuanto a su consideración como una rama autónoma, o si debe ser encuadrada dentro del Derecho Público o del Derecho privado, y aún, si es rama independiente o no del Derecho del Trabajo o del Derecho Administrativo.
- (18) VER: SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág.65. y, VILLA GIL, quien dice "que una de las características de la sociedad moderna es la pretensión de realizar la participación, y en el pleno desarro-

llo del recurso humano se convierte en el objetivo de la sociedad de participación..." Siguiendo a Francois PERROUX, indica que esta sociedad de participación presenta cinco rasgos básicos: "1º La concesión a todos de un mínimo vital, tanto en el orden físico como en el orden cultural. 2º El pleno desarrollo, de todos y cada uno, a través de la educación permanente -profesional y general- y el 'pan cotidiano de la cultura'. 3º La selección sin eliminación, es decir, el empleo de procedimientos de exámen, previsión y orientación y formación, que permitan a cada uno ejercer una función económica y socialmente beneficiosa. 4º La formación de élites funcionales, reclutadas en la competencia colectiva, que sustituyan a los grupos dominantes en virtud de la herencia y la fortuna. 5º La elaboración de proyectos de obras colectivas en la disuasión libre y el diálogo social, para coronarlos con el 'Gran Proyecto de la Sociedad', que no puede ser más que la búsqueda de tipos válidos para el ser humano". La participación de los... Op.cit. pág. 20.

- (19) En general, la participación es la "intervención más o menos directa que se tiene en la realización de una cosa o en la consumación de un hecho". Enciclopedia Universal Ilustrada. T.2.

Para la mayoría de la doctrina dar una definición es difícil por la falta de univocidad que tiene el término. La participación siempre ha estado acompañada de "una considerable ambigüedad conceptual e ideológica, de esta manera se expresan entre otros, GARCIA de ENTERRIA, E. "La participación del administrado..." op.cit. pág.11. y VILLA GIL: "La participación social..." Op.cit. pág.197.

Este último autor recurriendo a Gerald FORTIN de la Universidad Laval de Quebec, distingue cinco posibles acepciones o significados: 1. Participación activista, en la medida en que un individuo pertenezca a una asociación. 2. Participación integradora o integración social, de modo que el individuo, o el grupo, participa en la sociedad y en sus objetivos, en tanto que adquiere, normalmente por el proceso de socialización, los valores comúnmente admitidos a los propuestos por quienes ostentan el poder. 3. Participación como noción próxima a la manipulación y movilización ideológica, personas o grupos, con posibilidad concreta para todos ellos de influir en la decisión colectiva que es la elección de objetivos sociales. 5. Participación a nivel de las decisiones, en la que todos los grupos son directamente responsables de la decisión final. Si el grupo es grande, la participación a este nivel de decisiones tiene que institucionalizarse en una estructura. Pág.19 del texto citado.

- (20) Esto no quiere decir, que sea la intervención de los usuarios en los organismos gestores de nuestra institución, la que permita delimitar en concepto, tanto es así, que como veremos las experiencias actuales de participación en la Seguridad Social tienen sus antecedentes en los criterios que se han utilizado en otros sectores, específicamente, en la empresa.

- (21) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 73. Sobre participación individual y colectiva, ver este mismo autor, pág. 138-141.
- (22) SANCHEZ MORON señala que, "a nivel constitucional, el tratamiento técnico del problema de la participación del ciudadano en la Administración pública es claramente insuficiente, cuando no falta por completo. Por referirnos tan sólo a las constituciones escritas de las democracias occidentales, se observa cómo las alusiones a tal tipo de participación son escasas e inconexas, sin que exista una adecuada instrumentalización técnico-institucional del fenómeno".
- Refiriéndose a algunos ejemplos europeos cita los casos de Portugal, cuya constitución en su art. 228 prescribe: "La Administración pública será estructurada de tal modo que se aproximen los servicios a la población, se asegure la participación de los administrados en la gestión efectiva de los mismos, especialmente a través de las organizaciones populares de base o de otras formas de representación democrática y se evite la burocratización". La Constitución Sueca de 1974, que establece que el Gobierno en la preparación de sus asuntos, "dará oportunidad a cualesquiera asociaciones e individuos, en la medida que sea preciso, para que puedan exponer su parecer".(art.2, Capt.7), agregando en su art.6 del Capt.11, que "se podrán encomendar funciones administrativas a sociedades, asociaciones, comunidades o fundaciones". La constitución griega de 1975 "con menos carga progresista" como señala SANCHEZ MORON, en su art.5 consagra el derecho de toda persona a "participar en la vida social, económica y política del país", agregando en su art.102 ap.4, que "la ley podrá prever la participación en la administración de las entidades locales de segundo grado de representantes elegidos por organizaciones profesionales, científicas y culturales". Respecto al texto del art.9 nº2 de la Constitución española este autor sostiene que, su "modelo directo" es el art.3,ap.2 de la Constitución italiana. La participación del ciudadano... op.cit. pág.91 ss
- (23) El dicho art.109 de la Constitución chilena establece que los Consejos comunales de Desarrollo, están integrados por el Alcalde (de designación por el Estado que los preside y por "representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comunidad, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública". La exclusión de los sindicatos de este organismo está en consonancia con el espíritu del actual ordenamiento jurídico chileno y, en especial del laboral, que reduce la actuación del sindicato a la empresa y con funciones tendientes a facilitar la "concertación" con el empresario, pero bajo las condiciones patronales. La negociación colectiva, por ejemplo, sólo tienen efecto en el exclusivo marco de ellas, las federaciones y confederaciones sindicales tienen prohibición expresa de intervenir directa o indirectamente en las actividades sindicales al interior de la empresa.

- (24) SANCHEZ MORON siguiendo a T. PARSONS, define eficacia como la "capacidad de una organización para alcanzar sus objetivos según las modalidades propuestas por la racionalidad histórica de su contexto social". La participación del ciudadano en.. Op.cit. pág. 211.
En la doctrinal constitucional española se ha dado un interesante debate a propósito de la eficacia y su consagración como principio de la actividad administrativa en el art. 103 de la constit. Al respecto ver, entre otros, BAENA del ALCAZAR: "La ordenación de la Administración central y periférica y la actividad administrativa". En: La Administración en la Constitución. Obra realizada en conjunto con GARRIDO FALLA y ENTRENA CUESTA. C.E.C. Madrid, 1980, pág.49 ss.
BOENINGER KAUSEL, en: Participación: Oportunidades..., desde otra perspectiva entiende que la eficacia de la participación es "la posibilidad de que las acciones colectivas correspondientes cumplan con los propósitos de los actores respectivos y con las finalidades que la sociedad les haya atribuido" Op.cit. pág.14-15.
- (25) SANCHEZ MORON :Participación del ciudadano.. Ob. op. cit. indica que, "En efecto, hoy en día por eficacia no se entiende la mera productividad mensurable económicamente. No es un concepto puramente técnico aplicable a la racionalidad intrínseca (micro-económica) del comportamiento de un sujeto económico o administrativo. Y ello porque el resultado final de la acción del mismo tiende a considerarse no sólo en forma inmediata, sino teniendo en cuenta su interrelación con los restantes fenómenos sociales, que es lo que en definitiva determina su adecuación global a las necesidades que pretende satisfacer, su buen o mal funcionamiento en términos absolutos, por tanto sociales". El mismo autor al referirse a la participación en los procedimientos administrativos, señala que ésta tiene una virtud de eficiencia en la actividad (pág. 171).
PERPINA RODRIGUEZ contrario a la intervención social en la Seguridad Social sostiene que la eficacia de ésta "se logra, no precisamente por la democracia, sino por la burocracia... capaz y racional. PERPIÑA cree que siendo eficiente el sistema democrático, la participación en la Seguridad Social no es necesaria, por el contrario afectaría su eficacia. "Democracia y ..." Op.cit. pág. 1267 ss.
Por el contrario GARCIA de ENTERRIA entiende que la participación es una técnica elemental de eficiencia en la administración pública. "La participación del Administrado..." Op.cit. pág. 11.
- (26) Sobre la importancia de la existencia de un funcionariado de la Seguridad Social independiente y calificado técnicamente insiste la mayoría de la doctrina. PENDAS DIAZ señala que, "lo que pueda ser un órgano gestor de la Seguridad Social será, en gran parte, la imagen que quieran darle el personal que la sirve". Organización Administrativa... Op.cit. pág.77.
GARRIDO FALLA , habla de que la eficacia exigible

a los administradores debe ser "indiferente", en el sentido que debe ser eficaz tanto si se perjudica como si se favorece la política del Gobierno que está en el poder. Comentarios a la Constitución. Civitas. Madrid, 1980, pág.1030.

- (27) Baste recordar que en democracia uno de los requisitos para la eficacia del derecho a voto, es que éste sea ejercido de manera informada y que los ciudadanos conozcan los antecedentes de las materias que se someten a su consideración a través de las elecciones o del referéndum.
- (28) La constitución española en sus art. 109 y 110 regula este derecho en relación con las Cámaras legislativas, al atribuirles el derecho a recabar información para el mejor cumplimiento de sus funciones, ya sea a través de informes, como la obligación de comparecencia personal de los integrantes del Gobierno ante ellas.
- (29) Los OBISPOS LATINOAMERICANOS en los: Documentos de Puebla. 3a. Confer. Episcopado Latinoamericano, señala "que el derecho a la información es un derecho emergente, como son también el derecho a la propia imagen, a la buena fama, a la privacidad, etc. Op.cit. nº 1273.
- (30) La consecución del derecho a información sobre las actividades de la empresa, es uno de los objetivos de lucha del sindicalismo no colaboracionista, que se ubica en la línea del control de las actividades empresariales. ESTEBAN VELASCO: Participación de los trabajadores en la empresa y la reforma de las sociedades anónimas. Inst. Est. Fiscales M. Trab. Cuad. Lab. Madrid, 1980. Este autor indica que a partir de 1973-4, la forma de participación "por vía del control (modelo italiano)" se ha centrado, por los sindicatos en el desarrollo del sistema de negociación, más allá de los problemas relativos a la organización del trabajo, "a reclamar y conseguir el derecho de información en lo que concierne a las inversiones y a las modificaciones de estructuras de la empresa". Pág.14. Al respecto ver, también: GARCIA BECEDAS: Democracia y relaciones... Op.cit. pág. 103 ss.
- (31) GARCIA BECEDAS: Democracia y relaciones... op.cit. pág. 72 ss.
- (32) SANCHEZ MORON distingue estos tres aspectos básicos dentro de la información administrativa: "1) La información a la Administración, o bien la recogida de datos en el medio social por parte del órgano administrativo, llamada información ascendente.
2) La información de la Administración al ciudadano.
3) La información interna, entre las distintas unidades administrativas y los varios estratos de la burocracia". La participación del ciudadano en ... Op.cit. pág.201.

- (33) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit., en la pág. 201 indica que los intentos de reformas de la Administración pública "tropieza no ya sólo con las condiciones en que se ejerce el poder político en nuestras sociedades, sino, además, con la rutina y el conservadurismo de los administradores, que refuerzan su oposición a toda transformación o cesión de su parcela de poder".
- (34) PERRIN: "Racionalización y..." Op.cit. pág.495.
- (35) La democracia directa; la participación directa en el poder y el autogobierno -señala TOMASETTA- llevan de por sí al progreso y adelanto de la sociedad, pues se lograrían resultados más seguros y satisfactorios que por medio de los sistemas políticos representativos. Pero, como se demostró en la Grecia clásica, la dedicación de todos a la cosa pública llevó al extremo que, "cuanto más se perfeccionaba la democracia, más se empobrecían sus ciudadanos..." La hipertrofia de la vida política trae como consecuencia la hipertrofia de las actividades económicas. Participación y... Op.cit. pág. 23-24. ver también: GARCIA BECEDAS: Democracia y... Op.cit. pág.47 ss
- (36) NACIONES UNIDAS: Informe sobre la...Op.cit. pág.270.
- (37) DESDENTADO BONETE: "Participación y burocracia..." Op.cit. pág.338.
- (38) VILLA GIL "constata" que la participación es un hecho en los distintos sistemas de Seguridad Social y en esa calidad estudia el problema. Pero como juicio afirma que la intervención de los interesados: "Esta pretendida panacea se ha proyectado, como no, a los sistemas nacionales de seguridad social y con harta frecuencia ha producido más confusión de ideas que resultado positivo alguno, quizá por culpa de haber entendido que un sistema concreto de seguridad social... con manifestaciones de participación, es ya, de suyo, un buen sistema de seguridad o de seguridad social, cuando la experiencia demuestra que tal conclusión es inaceptable. En teoría, incluso, no hay obstáculo serio para defender la excelencia de un sistema dado de seguridad social que no cuente con sistemas participativos inmediatos si se trata de un micro (sistema) que se desarrolla en el seno de un (macro) sistema verdaderamente democrático, en el que la soberanía popular impone o decide la 'dosis racional' de seguridad social adecuada en cada circunstancia, evita las desviaciones en la cobertura y controla eficazmente la utilización de los recursos".
"La participación social ..." Op.cit. pág.197.
- (39) VILLA GIL: "La participación social..." Op.cit. pág.198 y 199. VER también, del mismo autor en conjunto con DESDENTADO BONETE: Manual de Derecho... Op.cit. pág.649.

- (40) VER; de SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 103 ss, y, "Sobre el concepto de participación en la Administración pública" En R.S.S. nº 4, oct.-dic. 1979, pág. 30. y GARCIA de ENTERRIA: "La participación del Administrado..." Op.cit. pág.13.
- (41) GARCIA de ENTERRIA: "La participación del Administrado..." Op.cit. pág.14.
- (42) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 111 ss.
- (43) SANCHEZ MORON sigue en esto la doctrina italiana del interés difuso y colectivo. Su tesis se asienta en la premisa que la participación responde a los problemas del capitalismo tardío lo que implica, como técnica jurídica, buscar nuevas formas de ordenación de las relaciones sociales en crisis en la sociedad liberal-capitalista. La participación del ciudadano ... Pág.111 ss. Sobre la identificación del interés social (difuso y colectivo) con el interés publicificado, ver, pág. 237. de esta obra, op.cit.
- (44) VER; VILLA GIL: La participación de los ... Op.cit. págs. 20 ss. y 29. MERRIFIELD, L.: "La participación del trabajador en las decisiones de las empresas". Civitas, Rev. Española de Der. de Trab. Nº12 Oct.-Dic. 1982, pág. 501. En términos semejantes, la COMISION de las COMUNIDADES EUROPEAS definen la participación de los trabajadores en la empresa; es el "conjunto de medios de que disponen los trabajadores para influir en las decisiones que adopta la empresa para la que trabajan..." agregando que, "la participación de los trabajadores es una realidad política, jurídica y social en la Comunidad". Participación de los trabajadores y estructura de las empresas. (Libro verde) Serv. Públic. M. de Trab. y S.S. Madrid, pág. 37.
- (45) O.I.T.: Aspectos sociales de la industrialización. 69a Reunión Ginebra, 1983. Informe VII, pág. 95.
- (46) Sobre el desarrollo de la participación de los trabajadores en la empresa, por la vía de la negociación colectiva resultan interesantes las explicaciones que da MERRIFIELD acerca del desenvolvimiento de esta institución en el contexto de las relaciones industriales en los EE.UU. "La participación de los..." Op.cit. pág. 502 ss.
- (47) En Chile, la legislación actual establece un sistema de negociación colectiva circunscrita a la empresa. Los convenios que afecten a varias de ellas están prohibidos y las federaciones sindicales no pueden negociar, sólo se les permite suministrar asistencia técnica. Nada está permitido en materia de participación del trabajador en las empresariales, dada la prohibición legal de negociar sobre materias que limiten las facultades del empresario para organizar, dirigir y administrar la empresa, de

tal manera, que las cláusulas convencionales que se estipulen son nulas. Incluso, un proyecto sobre comités de empresa, competentes para recibir información y expresar el punto de vista de los trabajadores sobre cuestiones productivas y financieras, no entró en vigencia por su falta de adecuación a la política económica y social del gobierno militar chileno.

- (48) En estos fundamentos se encuentra explicación del rechazo "que los sindicatos de clase se han venido manifestando respecto de las formas de participación distintas de su propia presencia en los centros de trabajo..." VILLA GIL: La participación de los trabajadores ... Op.cit. pág.25.
- (49) Sobre el concepto clásico de la propiedad privada, en relación con la idea de la participación en la empresa, ver la obra de VV.AA. : Diecisiete lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa. U. Complutense, Fac. de Der. Madrid, 1967.
- (50) VER: CONSTITUCION CONCILIAR Gaudium et Spes. Concilio Vaticano II. op.cit. nº 68. Y, de la CONFERENCIA EPISCOPAL LATINOAMERICANA: Documentos de Puebla, nº 1246, en que se hace un llamado "a la sociedad económica"... Para que los empresarios, teniendo presente la función social de la empresa, actúen concibiéndola no sólo como factor de producción y lucro, sino como comunidad de personas y como elemento de una sociedad pluralista, sólo viable cuando no existe una concentración excesiva del poder económico". Ob. op.cit.
- (51) VER: SAGARDOY BENGOCHEA: "La reforma de..." Op.cit. pág. 23. Y, ALONSO OLEA: "El futuro de la participación en la gestión". En; Diecisiete lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa. Op.cit. En la pág. 285, el autor indica que "En cuanto hay empresa, esto es, en cuanto hay una colectividad humana trabajando para un mercado... tiene que haber una potestad de mando y de dirección confiada a alguien... la empresa parece ser una organización de cooperación posiblemente en cuanto a su fin, pero jerarquizada y autocrática en cuanto a su estructura interna. Es difícil pensar en una democracia empresarial.
- (52) VILLA GIL: La participación de los... Op.cit. En las págs. 33 ss., analiza las experiencias revolucionarias del "control obrero" y la evolución que en su interior se da en torno a la integración y participación en la empresa. Ver especialmente pág. 34 y 48. Sobre la integración de los sindicatos no reformistas ver también: VIDA SORIA: "Acción sindical en la empresa". EN: Diálogos sobre la empresa. VV.AA. U.Stgo de Compostela, Vigo. 1972, págs. 153 ss. De manera especial, págs. 167-168.

- (53) VILLA GIL: La participación de ... Op.cit.. pág.26.
- (54) IDEM. En págs. 26-27, indica que "con todo, al menos en Europa Occidental, se observa en los últimos años una cierta aceptación, por parte de los sindicatos, de las formas de participación en la gestión de la empresa. En unos casos, porque el propio sindicalismo se configura... como un sindicalismo gestor..., o como un sindicalismo negociador..."
 El sindicalismo gestor busca "el incremento progresivo de la participación de los trabajadores en la empresa" (caso alemán), o "una intervención en la fijación de criterios básicos de la política económica", (países del Benelux).
 El sindicalismo negociador: "persigue la determinación, a través del mismo, de las condiciones de trabajo exaltando de ese modo una de las más importantes vías indirectas de participación y en otros, porque el sindicalismo de clase se ha 'tranquilizado' al conseguir, por la vía del apoyo legislativo, el reconocimiento de su presencia y acción en la empresa que, aunque generalmente superpuesta a la acción obrera..., significa un avance importante desde el punto de vista sindical..." (caso francés, italiano y español). En la misma obra, ver pág. 46-47.
 En la misma materia, ver también: GARCIA BECEDAS: Democracia y ... Op.cit. pág.59. Y, SAGARDOY BENGOCHEA: "La reforma de..." Op.cit. pág. 26.
- (55) VIDA SORIA: "Acción sindical en..." Op.cit. pág.158 ss y 161. Y, VILLA GIL: La participación de ... Op.cit. pág. 48 ss. Ambos autores explican las motivaciones de la aceptación sindical de la participación bajo los mismos criterios.
- (56) VER: VILLA GIL: La participación de los...Op.cit. pág.48. VIDA SORIA: "Acción sindical..." Op.cit. pág. 168. En palabras de este autor, el sindicato desea moverse en relación con la empresa en términos de "autonomía-compromiso". Y, FAGOGA: "El control de la gestión administrativa..." Op.cit. pág. 140.
- (57) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano en ..., señala que la "institucionalización de la participación del sindicato en el ejercicio de las funciones públicas no es un hecho reciente. Ello se explica en buena parte por la posición social del sindicato como organización portadora de los intereses del proletariado, clase antagónica de la burguesía dominante, y por tanto, por la necesidad de integrar a aquel en las tareas públicas, una vez superada la ilusión liberal de la autonomía de la sociedad y a tenor de la progresiva sustitución de la mediación del mercado por la mediación pública burocrática. La intervención del sindicato en la actividad pública es uno de los datos característicos del progresivo paso del Estado monoclasa al Estado pluriclasa". Ob. op.cit. pág.153.

- (58) VILLA GIL: La participación de ... Op.cit. pág.23.
- (59) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano...Op.cit. pág. 155.
- (60) "Cierta", en cuanto a la relatividad con que se debe ser considerado todo intento tipificador o clasificatorio.
- (61) En relación con la actitud del sindicato frente a la participación en la empresa, especialmente, en su forma interna y/o directa, es posible distinguir entre participación conflictual, funcional, gestonaria, institucional y negociadora, etc. Sobre estas formas, ver:VILLA GIL: La participación de los... Op.cit. pág. 26-27, y del mismo autor: "La participación social..." Op.cit. pág. 200
GARCIA BECEDAS: Democracia y relaciones.. Op.cit.pág.72 ss.
SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 107 ss.
- (62) VILLA GIL: "La participación social en..." Op.cit. pag.198.
- (63) IDEM. En pág. 21, afirma que, "Como quiera que la 'asunción de las funciones directivas' y, más aún, la 'influencia en estas decisiones' puede conseguirse a través de muy diversas vías, es habitual diferenciar entre formas diversas de participación, fundamentalmente contraponiendo la participación directa a la indirecta y la participación interna a la externa".
- (64) OJEDA AVILES: "Estructura de la..." Op.cit. pág. 219. La participación en los beneficios no tiene relevancia en la actualidad, y se encuentra ampliamente desacreditada.
- (65) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano en... Para llegar a la determinación de la participación externa propiamente tal, en las funciones públicas, distingue las siguientes fórmulas de intervención ciudadana, cercanas a la participación social: ejercicio privado de funciones públicas; la ayuda pericial, y; las garantías procedimentales del administrado. Ob.op.cit. pág.104-106.
- (66) GARCIA de ENTERRIA, entiende que la participación orgánica burocrática, o "participación ciudadana en órganos de una administración no corporativa", se formaliza de maneras múltiples. Distingue entre, participación en órganos auxiliares de asistencia externa y participación en órganos principales de decisión y, participación en representación de intereses e intervención de expertos. "La participación del administrado..." Op.cit. pág. 15 ss.
- (67) El sistema francés de Seguridad Social establecía hasta 1967, como regla general, que los representantes al Consejo de Administración de las entidades gestoras eran elegidos por las bases. Ver: BORRAJO DACRUZ: "Organización administrativa del régimen general de la Seguridad Social"

en Francia". Estudio especial de la participación de los beneficiarios. R.S.S. Oct.-Dic. 1979, Nº4, pág.98 ss.

- (68) Hemos seguido a VILLA GIL: La participación de los... Op.cit. pág. 21-22. Del mismo autor: "La participación social..." Op.cit. pág. 198.
VER también: COMISION de las COMUNIDADES EUROPEAS: Participación de... Op.cit. pág. 41 ss. Y, ESTEBAN VELASCO: Participación de los trabajadores... Op.cit. pág.10, cita 6.
- (69) OJEDA AVILES: "Estructura de la...". Y, VILLA GIL: La participación de los... Op.cits. págs. 219-220 y, 22-23, respectivamente.
- (70) VILLA GIL: La participación de los ... Op.cit. pág.22-23.
OJEDA AVILES: "Estructura de...", Quién realiza las siguientes precisiones respecto a estas dos formas: "La primera es la que hemos denominado participación externa puede estar tan integrada como la interna, Los sindicatos son hoy, en cierta medida, elementos de integración de la clase obrera, utilizados conscientemente por la burguesía como instrumento de apoyo frente a las coaliciones, las huelgas salvajes, los conflictos no absorbibles y el espontaneismo obrero. El hecho de que a través de ello, obtengan mejoras para los trabajadores no contradice esta institucionalización.
"En segundo lugar, la participación interna puede llegar a ser tan bronca como la externa y la represión contra sus portavoces tan dura como la ejercida contra los delegados sindicales. Los consejos o comités han sido los protagonistas en muchas situaciones en las que los sindicatos no podían o no querían intervenir, y ello a pesar de las prohibiciones y limitaciones existentes".
"Por último, en congruencia con lo que hasta aquí se ha dicho, no hay que concebir los dos tipos de participación como una rígida alternativa, pues en cierto modo deben considerarse complementarias en la estrategia sindical".
Concluyen más adelante: "que debe rechazarse, la postura 'blanco-negro' y el desprecio por la participación interna; es claro que ésta puede servir a la clase trabajadora como elemento de limitación, en conjunción con los sindicatos, del poder unilateral del empresario. Es evidente que encierra el peligro de integración, pero éste es un peligro común del cual hay que defenderse conjuntamente; porque la estructura de la empresa no puede concebirse sin una perspectiva global: de nada servirá que los trabajadores tengan asambleas y comités en los centros de trabajo si no se posibilita su conexión con otros niveles de participación interna, es decir, si no tienen representantes en otras estructuras económicas más amplias, a escala sectorial, nacional e incluso internacional.
"Por otro lado, la participación interna no tiene por que darse, como durante muchos años ha estado en casi todos los países europeos, en sus más bajos niveles de rendimiento para los trabajadores. Los distintos grados de

'colaboración' -entendiendo por tales, de menores a mayor, las facultades de información, opinión, discusión e impugnación de las decisiones empresariales- pueden dar lugar a un grado de 'cogestión', en el que se decida conjuntamente sobre materias tales como sistemas de trabajo, reconversiones, etc. El nivel superior de 'autogestión', escapa a nuestro parecer de la sola participación en la gestión de una economía capitalista..."
Ob.op.cit. pág. 220-221.

- (71) OJEDA AVILES: 'Estructura de la...' Op.cit., desarrolla este punto y ve las posibilidades de confluencia de la participación externa e interna, en relación del sindicato y la empresa. Pág. 226-227. También ESTEBAN VELASCO realiza precisiones en torno a la armonización de ambas formas de participación de acuerdo a la actual posición del sindicato ante la empresa en los distintos países europeos. La participación de los... Op.cit. pág.13ss.
- (72) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 103 ss.
- (73) IDEM Pág. 103.
- (74) IDEM. Pág. 104 ss. Y, ALMANSA PASTOR: Derecho de la..., y: "Principios de la reforma..." Ambas op.cit. págs. 270 y 14, respectivamente.
- (75) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 108.
- (76) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Y, VILLA GIL: "La participación social...". Obs. op.cts. págs. 204 y 198, respectivamente.
VER también, ESTEBAN VELASCO: Participación de los trabajadores... Op.cit. pág.10, cita 6.
- (77) VILLA GIL: "La participación ..." Op.cit. pág. 208-209. SANCHEZ MORON, con un criterio sociologista, y siguiendo a la doctrina italiana, individualiza como materias propias de decisión por los órganos participados, un acto especial, que se puede identificar como político-administrativo, actos de "indirizzo" político, que se contraponen a los de ejecución, técnicos o de mera gestión. En esos actos predomina el elemento político, y serían tales los de: reglamentación, planificación y programación; decisiones directivas, y; algunos actos específicos importantes. Agrega que estos actos de "indirizzo" pueden ser resultado de un sistema de participación ya de control, ya de colaboración. La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 187-189.
- (78) GARCIA SAN MIGUEL: La sociedad autogestionada: una utopía democrática. Fac. der. U. Complutense. Madrid, 1980, pág. 91. VILLA GIL, al tratar de la "reforma de la empresa", señala que las explicaciones de la autogestión, como "vía intermedia entre el capitalismo y el socialismo" (en-

tre otras), "están hoy desprestigiadas en la doctrina y resultan muy contestadas por la propia clase obrera". La participación de los ... Op.cit. pág.180. El mismo VILLA GIL junto a DESDENTADO BONETE, agrega que: "no sólo existen críticas fundadas a esta alternativa... sino que presenta dificultades de articulación de amplias dimensiones. De suyo, además, la defensa de la autogestión se mueve, en todos los planos, a niveles más románticos que prácticos, y las formulaciones teóricas más sugestivas -por ejemplo la de la tercería de GARAUDY- suelen remitir a la propia dinámica de las experiencias para completar el esquema práctico que a priori se renuncia a construir". Manual de Derecho... Op.cit. pág.650.

- (79) GARCIA SAN MIGUEL: La sociedad autogestionada... Op.cit. pág. 74 ss.
- (80) OJEDA AVILES: "Estructura ..." Op.cit. pág.221. SAGARDOY BENGOCHEA: "La reforma de..." Op.cit. pág.23-24. VILLA GIL: "La participación social ..." Op.cit. pág.199. VER también: TOMASETTA: Participación y autogestión. Op.cit. pág.195. Y, VILLA GIL: La participación de... Op. cit. pág. 15-16 y 24.
- (81) Sobre las características de las empresas autogestionadas ver: PENDAS DIAZ: Organización administrativa de... Op.cit. pág. 55 ss.
MERRIFIELD: La participación de los ..., explica que en la empresa autogestionada: yugoeslava: "La idea fundamental es que los gerentes, en vez de informar a los accionistas, como ocurre en los países occidentales, o a las autoridades estatales centrales, al estilo soviético, son designados por y deben informar al consejo de trabajadores de la empresa. La clave es la descentralización; los trabajadores en cada 'organización de trabajo asociado', por medio de su asamblea o consejo representativo, tienen competencia para decidir sobre toda suerte de cuestiones importantes de la empresa, incluyendo la adopción de planes de producción e inversión, elaboración de reglamentos internos y distribución de beneficios. El concepto básico es el de propiedad social de los medios de producción, en cuanto que distinta de la propiedad estatal. Cada 'organización básica de trabajo asociado' tiene un convenio de autogestión, adoptado por referéndum y firmado por cada trabajador, por medio del cual éste último aporta su trabajo. Existe también un convenio de autogestión, igualmente adoptado por referéndum, que regula las relaciones laborales de la empresa, abordando materias como la jornada de trabajo, asignación de tareas, sanciones y ambiente laboral. Otras cuestiones importantes son decididas directamente por el voto mayoritario de las asambleas de trabajadores. En empresas de más de 30 operarios, la mayor parte de las decisiones son adoptadas por el consejo de trabajadores, formado por delegados electos cuyos mandatos no pueden superar más de dos períodos consecutivos cada uno de dos años.

El sindicato es quien efectúa la nominación de candidatos. Se ha criticado que las conexiones entre delegados y trabajadores electores no siempre sean correctas; y otro problema ha sido conseguir que los trabajadores se interesen y consideren como un deber participar en aquellas cuestiones en que no tienen un interés personal inmediato. La complejidad de este sistema, que exige un debate previo y una especie de plebiscito para que los trabajadores expresen sus puntos de vista sobre toda suerte de cuestiones importantes, paraliza a menudo el proceso de adopción de decisiones y corre el riesgo de llegar a convertirlo en excesivamente complicado e ineficaz. Sin embargo, los yugoeslavos han sabido resistir la tentación de centralizar; y las relaciones entre las 'organizaciones de trabajo asociado' tienen lugar por medio de la creación de 'compactos sociales'. Las operaciones conjuntas con compañías extranjeras son muy frecuentes en Yugoslavia, regulándose dichas relaciones por medio de un contrato de inversión, de manera que la inversión extranjera no puede en ningún caso sobrepasar la inversión interna. En esta hipótesis, la adopción de decisiones se realiza por medio de los consejos de dirección económica conjunta, en que los socios extranjeros y las empresas yugoeslavas están paritariamente representadas, pero los derechos de autogestión de los trabajadores son respetados" Op.cit. pág. 508.

- (82) NOVOA FUENZALIDA: Derecho de la... Op.cit. pág.448.
- (83) Ver al respecto: PENDAS DIAZ: Organización administrativa ... Op.cit. pág. 57.
- (84) ALMANSA PASTOR: Derecho de la... Op.cit. pág. 204.
- (85) VILLA GIL: "La participación de los..." Op.cit. pág.182.
- (86) VILLA GIL: "La participación social", Op.cit. pág.199.
- (87) ALONSO OLEA, indicaba en 1967, que la cogestión en sentido riguroso y técnico, en que las decisiones se toman en un plano de igualdad por todos los elementos personales de la empresa, resulta de dudosa aplicación. Agregando que tal finalidad no resulta absolutamente cierto que sea querida por las partes interesadas. "El futuro de la participación..." Op.cit. pág. 289.

VILLA GIL, en: La participación de los..., dedica un amplio espacio (p.186-234) a analizar la cogestión en la RF. Alemana. Trata también, de otras experiencias europeas de "colaboración" (p.234-262). Para el estudio de ellas y a efectos didácticos, distingue: a) experiencias de "colaboración" en el ámbito de la empresa, sin modalidad de codecisión; "sin presencia de los trabajadores en los órganos sociales de decisión" (ej. belga y finlandés). b) Experiencias de codecisión, en que a su vez, distingue entre; -experiencias de codecisión asociadas a formas

- de "cooperación" (casos austríacos, holandeses, sueco, luxemburgués) y, -experiencias de codecisión asociadas a formas de control obrero y/o sindical, (ej. francés y, "enciert modo", británico, irlandés y español). Ob. op.cit.
- (88) TOMASETTA: Participación y ... Op.cit. pág. 197. GARCIA BECEDAS: Democracia y ... Op.cit. pág. 75-6. Y, VILLA GIL: La participación de los... Op.cit. pág. 184-5.
- (89) Ver: PENDAS DIAZ: Organización Administrativa... Op.cit. pág. 64-65. Y, NOVOA FUENZALIDA: Derecho de la... Op.cit. pág. 449-450. Este autor denomina a la organización de la administración y gestión de la Seguridad Social Alemana F.: autogestión.
- (90) ESTEBAN VELASCO : Participación de los trabajadores en la empresa y reforma de las sociedades anónimas. Op.cit. pág.11-12.
- (91) VILLA GIL: La participación de los... Op.cit. pág. 182. Conviene tener presentes las distinciones que realiza el autor sobre las experiencias de "colaboración" en Europa (Ver cita 87).
- (92) VER sobre la Organización de la participación en la Seguridad Social italiana: GARCIA NINET: "Las entidades gestoras de la previsión social italiana". R.S.S.Nº4, Oct.-Dic. Madrid. 1979, pág. 203-4. Y, SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 252.
- (93) El estudio de MERRIFIELD: "La participación del trabajador...", resulta útil para conocer el actual estado de desarrollo de las experiencias de cogestión, y de otras formas de participación en la empresa, en diversas legislaciones del mundo. op.cit. pág. 520 ss.
- (94) VILLA GIL: "La participación social..." Op.cit. pág.199.
- (95) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano en... Op.cit. En págs. 207-229, desarrolla la participación y la función consultiva en la Administración pública, en sus dos vertientes; consultiva técnica y, como expresión de la representación de los intereses colectivos debidos en este tipo de Administración.
- (96) La participación que tiene por objeto restringir el poder del empresario, es aquella que, "sin implicar corresponsabilidad alguna, supone una limitación, de mayor o menor medida, de dicho poder". Se vincula con la actitud sindical denominada por VILLA GIL "acción obrera y/o control sindical" en la empresa, "y se plasma en funciones de control y vigilancia, o en su caso, de consulta e informe, de la decisión patronal". La participación de los... Op.cit. pág. 23-24.

- (97) En el "control de la decisión", ALMANSA PASTOR incluye: derecho de información, de protesta, de sugerencia, a ser consultado preceptivamente, etc. Derecho de la... Op.cit. pág. 204.
- (98) EL SEMINARIO PATRONAL INTERNACIONAL sobre: Participación de los trabajadores... Ed. por la C.E.E. Op.cit., en la pág. 52, al referirse a la participación en los países europeos dice: "En cuanto a la naturaleza de las decisiones sobre las que incide la participación, los sistemas existentes, que determinan que los representantes de los trabajadores formen parte de los órganos de dirección que están en la cúspide de la jerarquía, les hacen partícipes en el proceso general de adopción de decisiones en la empresa; esta participación se extiende necesariamente a problemas de política económica general, como la ampliación o la limitación de la actividad de la empresa, pero en cambio, no se refiere casi nunca al detalle de la gestión cotidiana de la empresa. En numerosos casos, la participación se sitúa a nivel de un órgano de funciones de vigilancia y no de dirección; e incluso, en el caso de la participación en un órgano dotado de funciones de dirección, las decisiones se refieren casi siempre a problemas más generales que aquellos de los que tiene que conocer un consejo de empresa, por ejemplo, en las negociaciones a nivel de fábrica. En este caso se puede decir que las diferentes formas de participación de los trabajadores son en gran medida complementarias, más no equivalentes"
- (99) ALONSO LIGERO: "Organización de la Seguridad Social en Bélgica". R.S.S. Nº4 Oct.-Dic., 1979, pág.133 ss., en especial pág.137.
- (100) IDEM. Pág. 133-134.
- (101) RAYON SUAREZ: "Gestión y control de la Seguridad Social en Holanda". R.S.S. Nº4 Oct.-Dic. Madrid, 1979, pág.147-148. El autor agrega que "respecto a los aspectos generales o la política a seguir en materia de Seguridad Social es al Consejo Económico y Social a quien incumbe aconsejar al Gobierno". Pág.148.
- (102) BORRAJO DACRUZ: "Organización administrativa del..." Op.cit. pág. 95-97, en especial esta última.
- (103) PENDAS DIAZ: Organización Administrativa... Op.cit. pág. 57. A partir de la pág. 67 PENDAS DIAZ ofrece ciertos elementos de la organización de la administración y gestión de la Seguridad Social en algunos países europeos, que permite acercarse a estos sistemas.
- (104) El proyecto de Código de Lovaina, en que se trazan las líneas para "un nuevo modelo europeo de Seguridad Social", en el punto 111.4, sobre la "Colaboración entre Administración y asegurados sociales" y en el art. 71 ss, al hablar de la Oficina Nacional de Seguridad Social, indica que

ésta será administrada "por un comité de gestión llamado Consejo de Seguridad Social", integrado por "un presidente y representantes de los grupos interesados" (art.71). Ob. ed. por. Inst. Estd. Sanidad y Seg. Soc. Madrid, 1978, pág. 48 ss y 152 ss.

- (105) Por ejemplo, y con sólo valor explicativo de lo dicho; en los seguros sociales de enfermedad en el sistema luxemburgués, para un determinado colectivo, verbigracia, las Cajas de empresa, son los trabajadores afiliados y el empleador o representantes, los que designan a los miembros del órgano directivo. Al estar montados sobre bases financieras contributivas, exclusivamente, el Estado queda fuera del órgano decisor. SUAREZ FERNANDEZ: "Organización Administrativa de la Seguridad Social en el Gran Ducado de Luxemburgo". Est. especial sobre la participación de los interesados. R.S.S. Nº4, Oct.-Dic. Madrid, 1979, pág. 240 ss.
- (106) VER: VILLA GIL: "La participación social...". Op.cit. pág.199. VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de Derecho de la... Op.cit. pág. 651. Y, PENDAS DIAZ: Organización Administrativa... Op.cit. pág. 66.
- (107) BORRAJO DACRUZ: "Organización Administrativa del..." Op.cit. pág.99 Ver también: VILLA GIL: "La participación social en..." Op.cit. pág. 199. Y, del mismo autor en conjunto con DESDENTADO: Manual de derecho. Op.cit. pág. 651.
- (108) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 240.
- (109) IDEM, Pág. 162-164.
- (110) Salvo casos como el de la Caja de Enfermedad para los trabajadores autónomos luxemburgueses, cuyo órgano directivo está estructurado por representantes de los asegurados. SUAREZ FERNANDEZ: "Organización Administrativa..." Op.cit. pág. 257.
- (111) CREUTZ, H: "La organización Administrativa de la..." Op.cit. pág.72 ss. Ver también: PENDAS DIAZ: Organización Administrativa... Op.cit. pág. 59 ss. Este autor, siguiendo a REINHOLD MELAS, agrega otro fundamento a la importancia de la participación de los empleadores, en relación con el sistema austriaco de Seguridad Social, legislación en donde es acogida favorablemente esta intervención, por razones, "más bien de orden psicológico que económico. El empleador asumiendo una parte de las responsabilidades del seguro, desempeñando un papel en su administración y dirección, siente un interés constante por su actividad. Consciente del hecho de que los recursos del seguro social son realmente destinados al cumplimiento de sus diversas tareas, no dejará de modificar su juicio so-

bre esta institución en un sentido favorable. Poco importa que los representantes de los empleadores estén en minoría; se ha comprobado que su participación en la administración del seguro social, no puede tener sobre aquellos sino felices efectos psicológicos". Pág. 63-634 de la Ob.cit.

- (112) SANCHEZ MORON: "Sobre el concepto de ..." estudia la participación sindical como la forma institucionalizada de participación colectiva. Op.cit. pág.55.
- (113) Sobre la representación de otros sectores del movimiento obrero, ver a: MONTALVO CORREA: "El concepto del sindicato más representativo en los sistemas sindicales europeos". Cuad. Lab. Relaciones Trab. Inst. de Est. Min. de Trab. y Seg. soc. Madrid, 1980, pág. 13-14. MONTOLYA MELGAR: "La participación de los trabajadores en la gestión de la empresa y los antecedentes del régimen de jurado". EN: Diecisiete lecciones sobre participación de los trabajadores en la Empresa. Univ. Complutense. Fac. Der. Serv. Públic. Madrid, 1967, pág.33. Autor que se refiere al desbordamiento progresivo del sindicato de su vocación privatista y su entrada en competencias pública y semi-públicas. GIUNI: Derecho Social. Ed. Serv. Public. M. trab. y Seg. soc. Madrid, 1983. En págs. 88 ss. aborda las ideas de la categoría profesional y la representación desde la perspectiva del sindicato clasista. Y, SANCHEZ MORON: "Sobre el concepto de ..." Op.cit. pág. 55 ss.
- (114) SANCHEZ MORON: La participación del... Op.cit. pág.153-154.
- (115) IDEM. Pág.155
- (116) BORRAJO DACRUZ: "Organización Administrativa del..." Op.cit. pág. 97. ALONSO LIGERO: "Organización Administrativa..." Op.cit. pág.133. RAYON SUAREZ, E.: "Gestión y control de la ...". Op.cit. pág. 145. Y, GARCIA NINET: "Las entidades gestoras de la previsión..." Op.cit. pág. 204.
- (117) BORRAJO DACRUZ: "Organización Administrativa del..." Op.cit. pág.98. ALONSO LIGERO: "Organización Administrativa..." Op.cit. pág. 135-136. Y, RAYON SUAREZ: "Gestión y control..." Op.cit. pág. 151-152.
- (118) En este sentido VILLA GIL en sus proposiciones sobre una nueva organización de la participación en la Seguridad Social, indica que, encomendándose prioritariamente la representación de los interesados a los sindicatos y organizaciones empresariales, "nada se opone a que se articulen otras vías o cauces minoritarios de representación (por ejemplo, a través de organizaciones como las asociaciones de Pensionistas, Asociaciones de Minusvá-

lidos, Asociaciones de Vecinos, en su caso, según la actividad prestacional de la entidad gestora correspondiente)". "La participación social en la gestión". Op.cit. pág. 208.

- (119) SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. En pág. 161 dice que "El análisis sobre los cánones de juridificación de la participación sindical, en especial en cuanto al tema de la representatividad de intereses, podría extenderse a otros casos de participación institucionalizada de los grupos de presión: asociaciones de vecinos, religiosas, de estudiantes o de padres de alumnos, etc., todas ellas sujetos portadores de intereses colectivos".
- (120) BORRAJO DACRUZ indica que la regulación de la participación a través del sindicato más representativo, es consecuencia del mantenimiento de libertad de sindicación como principio fundamental del Derecho Sindical francés, lo que ha desembocado en un pluralismo asociacional. "Organización Administrativa del...". Op.cit. pág. 99 ss.
- (121) MONTALVO CORREA señala que la doctrina italiana distingue claramente "el concepto de representación, eminentemente jurídico, de la representatividad de carácter político". Citando a GRANDI y LEVI SANDRI, agrega, que cuando se habla de "sindicato representativo, se intenta decir que él es el interprete cualificado de las aspiraciones y de las necesidades del grupo profesional, de las tendencias y de las corrientes de pensamiento que en aquel se determinan y que es, por consiguiente, idóneo para hacer valer y tutelar los intereses del mismo, frente a otros sindicatos y a otros sujetos". "El concepto del sindicato más representativo en los sistemas europeos". op.cit. pág.15.
- (122) MONTALVO CORREA: "El concepto del sindicato..." Op.cit. pág. 23.
SANCHEZ MORON: La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 155 ss. en donde trata el tema con especial referencia a la situación italiana.
- (123) MONTALVO CORREA: "El concepto del sindicato..." Op.cit. pág. 15-16.
- (124) Cual es la organización que representan mejor, es una cuestión a resolverse en cada caso y en cada país. La ley usa diferentes expresiones para referirse a este tipo de organizaciones -que reflejan criterios diferentes. El ordenamiento francés (país donde la noción tiene un significado más unitario), se habla de "organizaciones representativas y reconocidas en la empresa", "organizaciones sindicales más representativas", et. En Italia en que la "variedad de acepciones parecen tener correspondencia con contenidos también variados", se delimitan "sindicatos representativos" de "sindicatos más repre-

sentativos", "principales organizaciones sindicales", de sindicatos "por su mayor importancia numérica". En Bélgica y Holanda, "también se utiliza una terminología poco uniforme". MONTALVO CORREA: "Sobre el concepto del ..." Op.cit. pág. 16. Ver también, SANCHEZ MORON: La participación del... Op.cit. En pág. 158 ss revisa las nociones de sindicato más representativo en el Derecho Italiano y español. Y, BORRAJO DACRUZ: "Organización Administrativa del..." OP.cit. pág. 99.

- (125) MONTALVO CORREA: "El concepto del sindicato..." Op.cit. pág. 15 y 18. Y, BORRAJO DACRUZ: "Organización Administrativa..." Op.cit. Quien en la pág. 99 señala, que en el derecho francés la declaración de sindicato más representativo -"prerrogativa codiciada e importante"- lleva a que el sindicato que no logra esa calificación sea considerado de segunda clase. En la misma obra, pág. 99 y 100, el autor indica que "el sindicato más representativo es pieza clave" para la composición de determinados órganos colegiados en el sistema francés, por ejemplo: Comisión Superior de Convenios Colectivos, Comité Superior de Empleo; Consejo Nacional de Formación Profesional; Comités Económicos y Sociales Regionales; Consejo Económico y Social, etc.
- (126) MONTALVO CORREA: "El concepto del sindicato..." OP.cit. En pág. 18-19 señala que en el caso italiano, es la propia defensa del significado de los sindicatos la que da lugar a estas discriminaciones en el papel a jugar por las distintas centrales sindicales. Agrega que al discutirse en 1979 el Estatuto de los Trabajadores, una central obrera, sostuvo que la ley, debiendo "garantizar los derechos de los sindicatos, sin otras definiciones y sin determinaciones", no obstante, "para evitar eventuales maniobras dirigidas a la no aplicación práctica de la ley con el recurso de la multiplicación de organizaciones sindicales o de la creación de sindicatos impulsados y controlados por los patronos, la ley podrá disponer que para el ejercicio de determinados derechos, como, por ejemplo, los relativos a locales, tablores, etc., sea exigido un número mínimo de firmas de los trabajadores." "En definitiva -sostiene MONTALVO- puede decirse que esta nueva perspectiva de la representatividad sindical ha partido de la elección de algunos sindicatos para participar en organismos y funciones públicas o semipúblicas, pero que hoy se ha aprovechado extendiendo su función a una depurativa del propio sistema sindical. Perspectiva que, desde luego, puede encontrar un acomodo más satisfactorio con las exigencias de la libertad sindical..."
- (127) MONTALVO CORREA: "El concepto del..." Op.cit. pág. 41. El autor indica que en el sistema francés -donde se ha dado un interesante debate en torno a estas cuestiones- se optó por un sistema proporcional, dado los riesgos

del sistema mayoritario ("excluido de la sociedad política en beneficio de la representación proporcional.") Agregando que este sistema tiene sus peligros como: la organización sindical patronal más representativa agrupa a la gran industria, los deseos de las pequeñas empresas o de los artesanos nunca serán expresados", y un peligro parecido existe a nivel de los organismos sindicales obreros, pág.17. Ver también, SANCHEZ MORON: "Sobre el concepto de participación en..." Op.cit. pág.55.

(128) IDEM, Pág. 55 ss. Y, MONTALVO CORREA: "El concepto del..." Op.cit. pág.30.

(129) SANCHEZ MORON: "Sobre el concepto de participación..." Op.cit. pág. 57.

(130) BORRAJO DACRUZ: "Organización administrativa del..." Op.cit. pág. 99, Allí, explicando estos criterios señala que "El primer criterio apunta al número de afiliados, y se completa con el tercero, pues en el acto de pagar puntualmente las cuotas se decanta la adhesión del trabajador. La afiliación por si sólo es un acto nominal, papel mojado. La consecuencia es obvia: las autoridades administrativas, y los Tribunales, en su caso, gozan de un amplio poder de información para obtener datos fiables sobre la realidad del sindicato.
"La independencia del sindicato tiene por objeto garantizar su autonomía respecto de terceros, que podrían utilizarlo como grupos de enmascaramiento en su colonización de la acción colectiva de los trabajadores. Preferentemente trata de mantener el principio de limpieza social, mediante la erradicación de los sindicatos domésticos (syndicats maison) dominados por el empresario...
"La antigüedad y la experiencia de los sindicatos son criterios discutidos, pues con ellos puede bloquearse el proceso de renovación de las organizaciones profesionales. Contodo, se mantienen y se han extremado al extenderlos a la antigüedad y experiencia de los líderes sindicales que fundan el nuevo sindicato.
"La valoración de la actitud patriótica durante la ocupación alemana se estima criterio trasnochado, sin virtualidad presente ni futura.

Agrega que "... la doctrina estudia las decisiones del Consejo de Estado sobre la necesidad de que haya concordancia entre las características estructurales del sindicato y la función que trata de ejercer como más representativo; así se estima que para la defensa y representación de los intereses profesionales son más idóneas las Federaciones profesionales, mientras que para la representación y defensa, en el plano nacional, de intereses generales comunes a trabajadores (o empresarios) pertenecientes a distintas profesiones, la idoneidad a las grandes Centrales..."

CAPITULO TERCERO:

LA ADMINISTRACION Y GESTION PARTICIPADA
EN LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

En los capítulos anteriores hemos estudiado y expuesto algunas reflexiones sobre el contenido, fundamentos, principios y sistemas de la administración y gestión de la Seguridad Social, partiendo de ciertos supuestos de lo que es esta institución. Seguidamente hemos dedicado nuestra atención a la participación que, como figura evolutiva de la democracia, se inserta en los diversos ámbitos del quehacer social, deteniéndonos en la intervención colectiva de los interesados en las relaciones laborales y los servicios públicos con los cuales la Seguridad Social se conecta directamente, y precisando, por último, las condicionantes, requisitos, formas y grados que la participación presenta en la institución.

Lo realizado hasta aquí nos permite tener clarificado lo que es la participación en general, y en especial, en la administración y gestión de la Seguridad Social, y cuales son sus posibilidades como figura en relación con la eficacia de la institución y de una sociedad más democrática. De manera, que podemos afirmar que la participación constituye un principio, tanto en la administración y gestión de la Seguridad Social, como en las restantes actividades sociales, que es demandado por la sociedad en general, y en particular por los interesados, beneficiarios o usuarios de cada una de las actividades comunitarias, sean éstas de índole preeminentemente político-sociales (asociaciones de vecinos, centros de educación...), como económico-sociales (empresas, servicios públicos, programación económica...). Demanda que se sustenta por la comunidad política en globo en el deseo de lograr mayores espacios participativos, y por tanto mayor democracia, y en el caso de los

beneficiarios de una actividad determinada, por el interés en la correcta administración y gestión de una institución que les atañe directamente. Así, esta segunda fuente de demanda participativa refuerza la primera.

Hasta ahora las referencias a experiencias concretas de participación en la Seguridad Social han sido a título ejemplificativo; procede ahora, estudiar, decriptiva y analíticamente, como se presenta en cada una de sus facetas en un ordenamiento jurídico concreto. Nuestro objetivo en las páginas siguientes será determinar como la participación se inserta en la administración y gestión de la Seguridad Social española ordenamiento importante para nosotros por sus similitudes con el sistema nacional chileno, especialmente en cuanto a su génesis, modelo inspirador y dificultosa evolución legislativa.

La Seguridad Social española, surgida como previsión social con el inicio del siglo, llega a la década de los ochenta con caracteres organizativos poco racionalizados, con fuertes dificultades estructurales acrecentadas por la crisis económica, pero que en su evolución histórica -con diferente fundamentación e inspiración- incorpora muy tempranamente la participación de los interesados en su gestión y administración (1). En la actualidad constituye un principio plenamente asimilado en el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social, por su consagración en la Constitución (art.129.1) y en la legislación específica (Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de Noviembre, sobre Gestión Institucional -RDLGI-). Su importancia para la institución resulta aceptada por la generalidad de

la doctrina y requerida por diferentes sectores sociales vinculados a ella, constituyéndose en un principio no cuestionado para cualquier reforma -necesaria, y a más, urgente para la mayoría- del sistema nacional de Seguridad Social.

Para la consecución de este objetivo nos centraremos en el estudio de la legislación vigente, de las proposiciones constitucionales y de las perspectivas a futuro de la participación social en el sistema. En el análisis tendremos presentes la forma, grados, intensidad y manera de articular la representación social vista en el Capítulo Segundo, esto constituirá el núcleo de las páginas siguientes. Sin embargo, a fin de acercarnos al modelo y sistema español dedicaremos la primera parte a una exposición descriptiva y sucinta de las principales características, dificultades y posibilidades de la Seguridad Social española. En consecuencia, el Capítulo lo dividiremos en tres partes: la primera, delimitadora del ser de la Seguridad Social, excluyendo expresamente la estructura administrativa y gestora, que por su importancia para la tesis trataremos como acápite segundo, centrado en el RDLGI. Enseguida, y como último punto, nos ocuparemos de la participación en esa estructura administrativa y gestora vigente y en sus posibilidades futuras.

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL MODELO Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL.

Partiendo del supuesto de que unas explicaciones generales de lo que es el modelo y el sistema nacional, son indispensables para una mejor comprensión de su estructura administrativa y gestora en la cual se inserta la participación social, emprenderemos de forma sucinta esas explicaciones. En ellas veremos el modelo, su línea evolutiva y forma como enfrenta la tendencia a la generalización y universalización. Junto con ello nos centraremos en una explicación de lo que es su campo de aplicación, su extensión objetiva y la intensidad de esa protección; la forma de organización del sistema de regímenes general y especiales; la procedencia de los fondos y el régimen financiero, y; el rol del Estado y los particulares en la concepción, organización y gestión del sistema. Dada su importancia como fuente inspiradora y reguladora de cualquier intento de reforma, veremos las prescripciones constitucionales en la materia. por último, atenderemos -con carácter enunciativo- a las principales dificultades que afectan a la institución y las líneas de tendencia posibles para su solución.

1.1. El modelo y su evolución.

La Seguridad Social española surge, se desarrolla y vive la crisis dentro del modelo de los seguros sociales contributivos de corte bismarkiano. Una apreciación global

de su historia se puede marcar por dos hechos: la creación del Instituto nacional de Previsión (INP) en 1908, y la promulgación de la Constitución de 1978. Ambos acontecimientos ponen de manifiesto dos puntos claves en relación con el modelo. El primero; la introducción de los seguros de corte laboral-profesional y, el segundo; la consagración al más alto rango jurídico de la universalización, al menos como tendencia.

Entre ambas fechas la Seguridad Social se afirma, y adquiere implantación, abarcando a la mayoría de la población e incrementando el número de riesgos asegurados e intensificando su protección. La evolución se mueve en una permanente tensión entre el laboralismo y la universalización o generalización. A partir de 1978, como fecha indicativa y relevante, se inician intentos (que tienen antecedentes anteriores) de reformar el sistema, que no han llegado a fructificar a causa de las graves dificultades, económicas, sociales y, especialmente políticas, que implica abordar los graves problemas que la Seguridad Social española arrastra. La aceleración de la crisis interna ha sido influida por la crisis económica, aunque también, ésta ha servido como impulsora de los cambios.

FUENTES QUINTANA afirma que la Seguridad Social española se puede caracterizar "como un sistema que acepta tardíamente -con el retraso impuesto por su peculiar y retardada industrialización- el sistema continental bismarckiano que se consolida y expansiona después a toda la comunidad de trabajo mediante el abuso latino de la proliferación de los regímenes especiales, en una interpretación ibérica y extremada que resiste todo intento de sistematización y que siente

la llamada del modelo universalista (que ha percibido también la Seguridad Social de otros países latinos) en el momento en el que la crisis económica hacía acto de agudizada y diferencial presencia en nuestro país, habríamos descrito con breve rotundidad el mundo problemático de la Seguridad Social española"(2).

El mismo FUENTES QUINTANA distingue tres etapas en la evolución del modelo nacional; la primera, "fundacional", que se caracteriza por la introducción del sistema "profesional o laboral", en favor de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios en los primeros años del siglo, con hito fundamental en la creación del Instituto Nacional de Previsión -INP-, una segunda fase de "consolidación" y expansión, en que el modelo profesional se generaliza a otras capas de trabajadores activos y a importantes sectores pasivos, con intentos de tender a una cierta universalización del sistema. Y, la tercera "de crisis", en que la tendencia a la universalización se acrecienta, en medio de una crisis con causas internas y externas a la Seguridad Social(3).

Fecha crucial en estos más de ochenta años de la Seguridad Social española (si tomamos como punto de partida la Ley de 31 de Enero de 1900, sobre accidentes de trabajo), la constituye el año 1963, en que se aprueba la Ley de Bases de la Seguridad Social -LB-. Con ella se inicia la segunda etapa denominada de consolidación y expansión del modelo. El proceso armonizador y coordinador que se vive a principios de la década de los sesenta sirve como punto de distinción en el análisis de la Seguridad Social(4).

Con anterioridad a 1963, el ámbito personal cubierto estaba constituido por los trabajadores por cuenta ajena, excepto los pertenecientes a algunas categorías profesionales determinadas, como los ingenieros, licenciados y a los que superaran un preciso nivel de ingresos anuales. "Fuera de este sector de la población asalariada de la Seguridad Social existía de manera muy limitada, en algunos enclaves como el de los estudiantes universitarios (seguro escolar) y los autónomos agrícolas (posibilidad de inscripción colectiva por términos municipales...)"(5).

En cuanto a los riesgos cubiertos, "paulatinamente, y como seguros sociales independientes", se van incorporando, además del de accidentes de trabajo, ya referido y progresivamente extendido, los siguientes:

- 1919: seguro obrero obligatorio de "retiro" o vejez, reorganizado definitivamente en 1955, como seguro de vejez, invalidez y supervivencia (SOVI);
- 1929: Seguro de maternidad;
- 1942: Seguro obligatorio de enfermedad "común". En 1948 absorbe e integra en su protección la maternidad.
- 1946: plus familiar, que otorgaba al trabajador una prestación en dinero en razón de las "cargas de familia";
- 1946-1947: seguro de enfermedad profesional, ampliado a otras enfermedades en 1961;
- 1961: seguro de desempleo.

Esta relación constituye el ámbito de riesgos cubiertos, cuyo establecimiento pasó por diversas vicisitudes, ya que "fueron naciendo y avanzando en un frente sigzagueante",

pero siempre reforzando el sistema protector y ampliando la cobertura. En este período (y se transmitirá para adelante) se da una superposición de las mismas situaciones de necesidad merecedoras de protección cubiertas en los diversos regímenes, con prestaciones injustificadamente diversas(6).

Junto a este esquema general y obligatorio de protección, surge en 1944 un mecanismo complementario que lentamente se irá consolidando: el mutualismo laboral, "aseguramiento social también obligatorio, pero de naturaleza profesional o por ramas de la producción", orientado fundamentalmente a la protección de la vejez y la supervivencia.

Además de los riesgos cubiertos señalados, por vía general o complementaria, surgen como seguros sociales completos de base profesional, destinados a ámbitos subjetivos de especiales características, el seguro escolar(1953), el Montepío Nacional del servicio doméstico (1959), y la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria(1959)(7).

La LB nº 193/1963 de 28 de Diciembre, es un intento, el mayor, en palabras de ALONSO OLEA, de "coordinación y unificación de los seguros sociales generales... En espera del posible desarrollo de la Constitución, la culminación actual de nuestra seguridad social se halla en la LB"(8). Esta ley pretende superar los principales defectos acumulados por el sistema hasta esa fecha, que pueden sintetizarse en que: no existe un sistema, sino "un complejo mundo de Seguros Sociales que no resultan homogéneos"; existen dificultades en el régimen financiero, cuyos déficit de reservas matemáticas "van a dar origen a un encarecimiento de las prestaciones sanitarias que necesitarán para su sostén un incremento de

los ingresos del sistema de Seguridad Social", y; existencia de desigualdades en el sistema protector, dificultades de pago de ellas, "unido a una escasez de prestaciones de carácter preventivo o recuperador"(9).

Los principios de la reforma "planificadora" de 1963 serían:

"a) La necesidad de una consideración conjunta de las contingencias y de los riesgos de manera que no se prime más el evento acaecido como consecuencia de un hecho profesional frente al siniestro acaecido de un hecho común.

"b) Necesidad de establecer una uniformidad en la prestación y en la protección, no tanto en cuanto a la cantidad que se obtenga sino también en cuanto a los requisitos legales que se exijan para la obtención de idéntica protección frente a distintas prestaciones. Es decir que las pensiones de viudedad, de vejez o las situaciones de incapacidad laboral transitoria tengan una regulación unificada a la hora de obtener un 'quantum' de protección.

"c) Necesidad de establecer un saneamiento en la organización financiera, unido a la creación de una conciencia de coste colectivo que permita perfectamente incrementar los ingresos; es decir, aumentar las cotizaciones de los seguros sin que exista ningún tipo de repulsivo por parte de los colectivos a proteger.

"d) Ordenación de una entidad de carácter público del nuevo sistema de Seguridad Social con una participación de los interesados en la gestión. Esta participación de los interesados será la que se lleve a cabo a través de una mecánica no igualitaria en la que los trabajadores tengan una representación de 3 a 1 en las distintas entidades que van a crearse".(10).

En un juicio histórico sobre la forma en que ha evolucionado la Seguridad Social, sólo la LB se ha valorado como un propósito sistematizador profundo. Como advierte la doctrina, "el entonces legislador se propuso, antes que progresos materiales inmediatos el logro de la necesaria coherencia jurídica y sistemática, arrancando de los textos fundamentales para estructurar y ordenar con sentido unitario la particularista heterogénea y dispersa realidad precedente". La LB de 1963 sería la cristalización de un proceso planificador que se inicia con estudios técnicos en 1957(11). A pesar de estas opiniones, la valoración definitiva del cumplimiento de los objetivos propuestos por la LB, es negativo, ya que en la actualidad existen en el sistema español similares dificultades que las que existían en 1963, "todo el proceso confirma como el 'modelo profesionalista' pese a sus sucesivas ampliaciones y mejoras, permanece todavía necesitado de realización plena y de consolidación"(12).

En todo caso, e independiente de los juicios que merezca, la LB es el soporte de todo el desarrollo posterior de la Seguridad Social en su ampliación, tanto en el ámbito personal de cobertura, de los riesgos protegidos, de la intensidad de la protección, así como, de la financiación y estructura gestora y administrativa del sistema español.

La actual Ley General de la Seguridad Social -LSS- de 30 de mayo de 1974, tiene como antecedente inmediato la Ley de Financiación y Perfeccionamiento -LFP- de 22 de junio de 1972 y, principalmente la Ley de Seguridad Social de 1966, texto articulado de la LB que entró en vigor el 1º de enero de 1967, sustento de todo el entramado jurídico vigente. A estas

leyes -de distinto contenido material y formal- se deben agregar el Real Decreto ley de Gestión Institucional 36/1978, de 16 de Noviembre -RDLGI-; los Reglamentos generales y especiales (inmensos en su número) de cada una de estas leyes; el Estatuto de los Trabajadores de 1980(13) y, por supuesto la Constitución de 1978.

La LB de 1963 sólo consta de dos artículos, el primero establece las bases de ordenación de la Seguridad Social, en tanto que el segundo es delegante, es decir, transfiere a otra norma jurídica de posterior creación -la LSS de 1966-, en la cual "la autorización y el mandato de legislar" se agotan la ordenación de los regímenes de la Seguridad Social.

Las leyes de bases, de acuerdo con el ordenamiento jurídico español no son de aplicación directa, salvo excepciones (art.83 de la Constitución, sentencia de 31/5/1952 Tribunal Supremo y, Sentencia de 3/11/1968 del Tribunal Central de Trabajo, entre otras fuentes). De la misma manera se pronuncia la doctrina laboral (ALONSO OLEA, ALMANSA PASTOR, etc.). Estas leyes contienen un "mandato imperativo respecto al Gobierno", a fin de que tramite las leyes necesarias para la puesta en práctica de esas bases, salvo que expresamente se disponga algo en contrario(14).

La LSS de 1966 vino a cumplir el mandato de la LB, pero a su vez fue alterada por la LFP de 1972, las que en definitiva son refundidas en la LSS de 23 de julio de 1974, que es hoy el eje directo de la Seguridad Social española. Esta ley consta de 217 artículos, divididos en dos títulos: I. Normas generales del sistema y, II. Régimen General de la Seguridad.

De acuerdo con la legislación vigente el sistema cuenta con un régimen general y una serie de regímenes especiales, el primero aplicable, fundamentalmente a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios, en tanto que los regímenes especiales tienen un campo de aplicación diverso y heterogéneo, y al igual que el primero tiene su fuente normativa tanto en la LB, como en la LSS que los trata con más particularidad(15).

Con este sistema -inspirado en el modelo bismarckiano, con graves defectos de organización y funcionamiento-, la Seguridad Social española se enfrenta a la "crisis económica" y a la llamada a la universalización que concreta la Constitución de 1978. Los deseos de reforma que la invaden a finales de los años cincuenta principios de los sesenta, se mantienen y acrecientan hoy en día en que, por un lado, se aspira a coordinar y racionalizar el sistema "profesional-laboral generalizado", por otro llevar a la práctica el mandato constitucional de universalizar la protección y, por último, adaptarse a las nuevas condiciones socio-económicas que impone la superación de la crisis. En la conjugación de estos tres factores se mueven los esfuerzos reformadores actuales.

1.2. El rol de Estado y los particulares

La historia de la intervención del Estado en materias de bienestar social y, específicamente de Seguridad Social se arrastra en España desde fines del siglo pasado(16). La evolución de la previsión social está marcada por la presencia activa del Estado, que actualmente se manifiesta en las dis-

posiciones del RDLGI y sus antecedentes: LB-1963 y LSS-1974.

La intervención de los privados siempre ha sido marginal, tanto en la gestión como en el reconocimiento en ellos por la ley de la capacidad para generar la acción protectora. En este sentido la LB fue la norma que relegó, definitivamente, "a una residualidad las llamadas mejoras voluntarias negociadas colectivamente", que recién en 1958 habían logrado una nueva consagración jurídica, luego de su desaparición en el período inicial del Régimen surgido de la Guerra Civil(17).

El intervencionismo del Estado se establece en el plano de la inspiración, organización, tutela, vigilancia y control de la institución, pero no ha llegado a atribuir su ejercicio o ejecución a entes absolutamente estatizados. Su intervención en la administración y gestión es indirecta, ya que ella es encargada a entes gestores autónomos y a determinados órganos de origen privado que actúan en calidad de colaboradores de esta actividad pública.

ALONSO OLEA precisa al respecto, que: "En España, tradicionalmente el Estado -hoy éste y los demás 'poderes públicos', señaladamente las Comunidades autónomas- han asumido sobre la Seguridad Social solamente las potestades normativas, unidas a las de vigilancia y tutela entendidas con mayor o menor amplitud; teniendo a confiar la gestión y administración en sí mismas a entes gestores estatales autónomos"(18).

En concreto las manifestaciones del intervencionismo estatal se pueden sintetizar en las siguientes:

- Al Estado (poder legislativo) compete la legislación -principalmente la de carácter "básica"(19)- sobre la acción protectora, los sistemas, regímenes y organización,

pudiendo el legislador delegar parte de sus facultades en el poder reglamentario y especial del Ejecutivo. De hecho gran número de la normativa tiene su origen en la potestad reguladora de la Administración. Las fuentes de producción jurídica no estatales tienen, hasta ahora, escasa incidencia (está por ver lo que ocurrirá respecto de ellas con el desarrollo de la perspectiva constitucional), por ejemplo, la autonomía de las partes manifestada en el contrato colectivo sólo tiene influencia en el plano de las "mejoras voluntarias".

- Al Estado compete la creación, fiscalización, tutela, vigilancia y organización de la acción protectora de la Seguridad Social. La LSS lo resalta al decir que "corresponde al Estado la coordinación, jurisdicción e inspección..."(art.3.1 y 4.). Hoy, en mayor o menor grado estas competencias son compartidas con la Comunidades Autónomas, (especialmente en materia de gestión). El Estado pone en práctica estas atribuciones/deberes a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a quien compete la tutela y vigilancia de las entidades gestoras y demás organismos públicos o privados (colaboradores). A este Departamento Ministerial corresponde también organizar y dirigir la importante actividad inspectora, la cual en sus aspectos pecuniarios está atribuida a la Tesorería General de la Seguridad Social -TGSS- que en cuanto servicio común, está sujeto a la vigilancia y tutela de este Ministerio(20).

- Al Estado corresponde la puesta en marcha de la acción protectora, es decir, el ejercicio o ejecución de la Seguridad Social, asumiéndola de manera indirecta a través de la creación de entidades y organismos gestores de carácter autónomos que incorporan la participación de los

interesados en el control y vigilancia de los entes estatales autónomos de administración indirecta. En palabras de ALMANSA PASTOR, la gestión propiamente dicha es pública y privatizada la colaboración, en la Seguridad Social española el proceso publicificador culmina o se afinca con la reforma de la LB de 1963 y la LSS de 1966, que suprimieron toda intervención de los intereses privados. Para este autor, es el origen de los recursos financieros de la institución -proceden mayoritariamente de la cotización empresarial y salarial-, lo que impide la asunción en exclusiva por el Estado de la gestión, ya que una estatalización absoluta de ésta con un sistema financiero minoritariamente presupuestario habría significado que "la satisfacción del interés general se realizaría mediante un confiscatorio gravamen sobre los bienes patrimoniales empresariales", quienes comparativamente son los que más aportan(21). Los criterios en los que se sustenta la actual estructura gestora y administrativa son los de unidad gestora (publicación), participación de los interesados y descentralización.

En este sistema, altamente publicificado y con fuerte intervención estatal, la iniciativa privada no tiene espacio, salvo en cuanto a la colaboración en la gestión (que no constituye gestión propiamente tal), ya sea voluntaria u obligatoria, y en cuya actuación no exista ánimo de lucro. Las mutualidades laborales que fueron la fórmula de intervención privada en el sistema, fue fruto o "resabio" de una legislación que suprimió el convenio colectivo, por eso desaparecieron a la larga al generalizarse estos. A través de estas entidades se articula la vigente Seguridad Social complementaria, de ámbito laboral o profesional, que en cuanto tal es de naturaleza pú-

blica. (La regulación de las Mutuas se encuentra en los art. 46, 199 ss de la LSS y 2,3 del RDLGI).

Otra posibilidad de intervención de la iniciativa privada ajena ya, a la actividad pública organizada por el Estado, y a las formas de colaboración en la administración y gestión vistas, es la que proviene del contrato colectivo, en el que se pueden acordar por las partes, mejoras a las prestaciones que otorga el sistema de Seguridad Social. Por último, y de mucho interés, especialmente en materia de acción protectora, está el desarrollo posible que tendrá la proposición constitucional sobre un régimen complementario libre al régimen público básico y mínimo (art.41), que está pendiente de implementación.

1.3. Organización de la acción protectora

El estudio de la acción protectora incluye tres aspectos:

- el campo de aplicación o personas protegidas;
- el conjunto de contingencias atendidas o ámbito objetivo cubierto;
- las prestaciones, su cantidad y calidad -según el caso- otorgadas a las personas protegidas para que hagan frente a las necesidades (cubiertas) en que se encuentren.

El indicar respectivo para cada uno de estos aspectos de la protección es la amplitud, la extensión y la intensidad(22). Las disposiciones legales fundamentales para el estudio de estos tres aspectos son los art. 20 y 21 de la LSS. (En lo que aquí se diga conviene tener presente lo dicho en supra Capt. I, 1.2.4.).

a) Ambito personal de protección: Como previsión social de tipo laboral-profesional, la española se aplica en un primer momento, y a propósito de los accidentes de trabajo, a los asalariados de la industria, a sectores profesionales asimilados al sector servicios y a un número reducido de trabajadores del campo, "los directamente afectados por los riesgos de la incipiente mecanización agrícola". A partir de ese momento, 1900, hasta las reformas de los años sesenta, los seguros sociales van ampliándose paulatinamente incorporando a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena y a los "económicamente débiles", con lo cual el sistema nacional es fiel a la línea evolutiva de su modelo inspirador.

Con las leyes dictadas en el decenio de los sesenta se da un triple proceso expansivo del campo de aplicación:

- Se integra a todos los trabajadores por cuenta ajena pendientes a esos años de protección, incorporándolos, con excepciones, al régimen general.

- Se protege a los trabajadores por cuenta propia, a los que se les integra a regímenes especiales, generalmente nuevos, "que se van yuxtaponiendo al régimen general y a los regímenes especiales preexistentes"(23).

- Un tercer grupo incorporado está constituido por las personas dependientes o "cargas" de una anteriormente asegurada, a través del cual perciben prestaciones de Seguridad Social (mujer o varón que se encarga de las tareas domésticas, los hijos menores, etc.) Hay que tener presente que varios de estos colectivos tenían antes de esa fecha, cierto grado de aseguramiento social, respecto de ellos la reforma de 1963 constituye la consolidación de su cobertura, en esta situa-

ción hay de incluir a los desempleados.

En la actualidad los dos grandes bloques de la población activa (trabajadores por cuenta propia y ajena) se encuentran cubiertos. Como señala MANRIQUEZ, desde un punto de vista numérico, el sistema de protección resulta correcto, "aparentemente vienen a resultar el 74% de la población activa y el 83% de la población total"(24). Los sectores que aún están en descubierto son: los profesionales liberales -aunque sus organizaciones han establecido un sistema propio de protección- y los marginados; desempleados sin derecho a subsidio y los que lo han agotado, inválidos, viejos o viudas/viudos sin derecho a pensión, vagos o resistentes al trabajo, etc. En todo caso, respecto a todos estos últimos existen mecanismos jurídicos para su protección: la Asistencia Social. Tampoco hay que olvidar a este respecto el mandato constitucional que establece que debe existir "un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos" (art.41)(25).

De acuerdo con lo dicho hasta aquí, las deficiencias del sistema de protección, en lo fundamental, no son causadas por la falta de ampliación del campo subjetivo que desde hace unos 20 años se ha hecho "imparable y es muy avanzado". Sino, que esas dificultades radican en el modo en que se ha dado la extensión personal de la cobertura: diversidad y desuniformidad de regímenes especiales de protección, que se superponen unos a otros afectando en definitiva a la intensidad de la Seguridad Social.

b) Ambito objetivo de protección: El "ideal de cobertura" actual de las prestaciones se encuentra en las prescripciones de la LB de 1963. A partir de esa fecha se ha ampliado

el campo, pero no se ha extendido el núcleo de contingencias protegidas. Los riesgos cubiertos por el sistema son: accidentes de trabajo, enfermedad profesional y común, maternidad, invalidez común, vejez, muerte, supervivencia, desempleo y cargas familiares. Hay que señalar que el sistema comprende, además de las prestaciones básicas del régimen pertinente, las prestaciones auxiliares o sociales a cada una de las necesidades cubiertas, previa prueba de la necesidad(26). La forma en que se ha organizado la protección de estos riesgos difiere del Régimen General a la de algunos regímenes especiales, ya que no todos los afiliados están cubiertos por los mismos riesgos por su régimen básico, las cotizaciones son diferentes y los requisitos de adquisición de las prestaciones varían de un régimen a otro, todo lo cual ha generado una serie de injusticias y desigualdades en la intensidad de la protección(27).

El esfuerzo reformador de los años sesenta se centra en agrupar y reordenar con criterios de "situaciones de necesidad" homogéneos las contingencias a cubrir, la tendencia a la universalización objetiva está presente en ello. Lo que no significó la desaparición del concepto de riesgos que se mantiene para el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, con proyección en los distintos aspectos de regulación de la misma: prestaciones, gestión financiera, etc.

Que el cuadro de prestaciones sea hoy virtualmente el mismo que el existente en la LB, no significa que no hayan surgido nuevas necesidades sociales -especialmente con la crisis- que requieran protección, lo que ocurre es que ésta (la crisis económica) ha sido en gran parte causante de que ellas no se hayan incluido aún en el cuadro protector, o porque

estas nuevas necesidades se han atendido al margen de la Seguridad Social(28).

c) Intensidad de la protección: La intensidad se refiere a la integralidad o suficiencia, ya sea en calidad o cantidad (según el caso) de las prestaciones. El principio es que ellas han de ser suficientes para cubrir el estado de necesidad de que se trate, incluso, independientemente de la situación en que se encuentre el beneficiario respecto a su calidad de afiliado/cotizante.

En el sistema español, la cuantía de las prestaciones en dinero y la calidad de las prestaciones en especies es deficiente y desigual. Deficiente ya que en algunos casos, no cubre plenamente la necesidad producida y el costo para satisfacerla es alto, como también desigual; en cuanto a que existen colectivos que en razón del régimen especial a que pertenecen tienen unas mejores prestaciones que otros(29). En esta calificación de la intensidad -que se realiza generalmente comparando el sistema nacional con el de los países integrantes de la Comunidad Económica Europea-, hay que precisar que las deficiencias en materia de protección provienen de la desordenada evolución de los seguros, que surgen más en virtud de las presiones de los grupos de interés que producto de una adecuada planificación. A partir de los años sesenta las aspiraciones a la coordinación, armonización y homogeneización de los regímenes especiales al general, están a la base de todas las propuestas reformadoras(30).

1.4. Regímenes de Seguridad Social.

La Seguridad Social española está estructurada en base a dos tipos de regímenes: uno general y una serie de regímenes especiales(31), que particularizan la acción protectora, y a veces la financiación y la gestión de cada uno de ellos. A su vez, y de acuerdo al artículo 11 de la LSS (Ley que fija las reglas básicas) es posible distinguir los "sistemas especiales" que deben ajustarse al régimen general(32).

La fundamentación de esta compartimentación del sistema en regímenes se intenta "en la diferente posición de los distintos sectores de población frente a las contingencias atendidas por la Seguridad Social". Cada uno de los sujetos protegidos debe recibir "según sus necesidades" y como las situaciones de necesidades "no son las mismas para distintos grupos humanos", justificaría "las variaciones correspondientes en la acción protectora previstas para las mismas"(33). En el caso español la distinción surge con estos antecedentes, pero extremando la división, produciendo una excesiva fragmentación de la estructura de la institución que ha provocado las deficiencias de que venimos hablando; "privilegios y discriminaciones en la acción protectora", comportando en muchos casos "redistribuciones de renta encubierta o imprevistas"(34). Como se dijo, muchas de estas subdivisiones obedecen a motivaciones políticas más que a razones de eficiencia. La Seguridad Social "grava y protege, desigualmente a quienes incorpora... al estructurarse según un modelo profesionalista de diferenciación entre sus regímenes. La razón última de la diferenciación entre regímenes corresponde así -según el duro juicio de FUENTES QUINTANA- no a la

especificidad de las necesidades objetivas de cada colectivo... sino a su respectiva potencia económica o influencia política y social"(35).

a) El Régimen General regulado por el Título II de la LSS se aplica, con algunas precisiones, a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios. Los riesgos que cubre (señalados a propósito de la acción protectora) constituyen el ideal de cobertura actual. La forma como en este régimen se organiza la financiación, la gestión y por supuesto, la acción protectora, constituyen criterios modélicos para los regímenes especiales, según expresa disposición de la LSS.

Siendo por excelencia el general el régimen de los trabajadores por cuenta ajena, existen sectores de estos que no están integrados en él, sino en regímenes especiales. Tal es el caso de los trabajadores del campo y del mar que tienen sus propios regímenes, en el cual se incorporan tanto los que trabajan por cuenta propia o ajena. Por otro lado, al régimen general se han incorporado otros grupos -reclusos y el clero- que no son trabajadores por cuenta ajena(36).

El régimen general constituye el 65% del total de las personas afiliadas. Con datos estimativos a 1982 -explica ALONSO OLEA(37)-, los cotizantes al régimen general eran casi siete millones y tres millones setescientos mil, aproximadamente, en los regímenes especiales.

El régimen general debe ser modelo para los especiales y al cual deberían homogeneizarse, de tal manera, que con el correr del tiempo sólo existiese un único régimen dentro del sistema, pero este objetivo está lejos de verse cumplido,

"en la actualidad el régimen general se presenta mermado respecto al total del sistema"(38).

b) Los regímenes especiales se encuentran regulados en lo básico por la LSS de 1974, que no define lo que son sino que establece algunos requisitos para su procedencia y que determinan su especialidad, como ser: lugar, tiempo, condiciones, etc., en que se realizan determinadas actividades, por ejemplo: industriales, agrícolas, del mar, de los servicios públicos, de ciertos profesionales, etc. Juega también un papel en esta especialidad, las fuentes financieras de algunos sectores protegidos por estos regímenes.

La LSS no entrega una enumeración taxativa de ellos, sino que contiene una lista de carácter enunciativo (art.9.1 y 10.2). El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene facultad para determinar otros sectores que pueden ser integrados como regímenes especiales(39). Todos estos, sean de los originados de la LSS, en una ley particular o sean producto de un Decreto de la Administración, deben tender, como se dijo, a la homogeneización entre ellos y con el régimen general(40).

Los regímenes especiales son los siguientes:

- Régimen especial de los trabajadores agrícolas.
- Régimen especial de los trabajadores del mar.
- Régimen especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos.
- Régimen especial de los funcionarios públicos civiles y militares, entre los que hay que distinguir: Régimen especial de los funcionarios civiles del Estado; de las Fuerzas Armadas; de los funcionarios de la Administración de Justicia; de los funcionarios públicos civiles, "respecto de funcio-

narios de las Cortes... y de la Administración Local".

- Régimen especial de los funcionarios de entidades estatales autónomas.

- Régimen especial de socios trabajadores de cooperativas de Producción.

- Régimen especial de empleadas de hogar.

- Régimen especial de estudiantes.

- Régimen especial de personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares.

- Régimen especial de representantes de comercio.

- Régimen especial de trabajadores ferroviarios.

- Régimen especial de minería del carbón.

- Régimen especial de los escritores de libros.

- Régimen especial de toreros.(41)

1.5. Estructura y régimen financiero.

Junto con el dato organizativo (determinación de la estructura interna del sistema); la gestión y la acción protectora; la financiación constituye el último dato fundamental para la comprensión de un sistema de Seguridad Social. Elemento que se integra en el cuadro de las actividades de gestión -según dice MARTIN VALVERDE- en casos como el español, "en que la concesión y/o cuantía de ciertas prestaciones de Seguridad Social depende de cuotas devengadas o pagadas por los particulares"(42).

El sistema español, claramente contributivo, está montado sobre el régimen financiero de reparto, con excepciones. Conforme al artículo 149.1.17 de la Constitución -al

igual que la legislación básica- corresponde al Estado fijar el "régimen económico de la Seguridad Social"(43). De acuerdo con el artículo 52.1 y 210.1 de la LSS, el sistema financiero es el reparto, excepto para las pensiones derivadas de accidentes de trabajo (art.213.3) en que se recurre a la capitalización. La disposición 2 del RDLGI mantiene el criterio al sostener que, "el sistema financiero de los regímenes... será el de reparto para todas las contingencias", salvo el caso de los accidentes de trabajo y del fondo de estabilización único para todo el sistema que se constituye en la TGSS(44).

La estructura financiera -esto es, "la participación relativa de las distintas fuentes de financiación en el conjunto de los recursos"-, en el caso español no dista mucho de la situación de la mayoría de los sistemas nacionales de corte profesional no asistencial. Los recursos vienen a la institución de (art. 51.1.LSS): las cotizaciones de los empresarios y los trabajadores y de las aportaciones del Estado.

Se agregana éstas: la parte del coste que los usuarios pagan por la obtención de determinadas prestaciones, las rentas e intereses del patrimonio de las entidades gestoras, servicios comunes, etc.(45). Las implicancias del tema de las fuentes financieras son muchas, la más relevante es la incidencia última de los costes de la Seguridad Social, "cualquiera que sean las fuentes de los que procedan".

- Financiación por cuotas: La más alta incidencia en los presupuestos del sistema proviene del aporte de las cotizaciones obligatorias de los trabajadores y empleadores; un 80% aproximadamente del total(46).

En el sistema vigente, en lo que se refiere a la

cuota sobre el salario en general se "cotiza por su salario real, siempre que éste no sea inferior a su mínimo tarifado (porque en este caso cotiza por este mínimo) y siempre que no sea superior a su máximo tarifado (porque en ese caso cotiza por este máximo) sin descender ni rebasar en ningún caso el mínimo y el máximo absolutos". El tipo de cotización utilizado, fijado por la Administración (art.210 LSS), permite verificar que el mayor aporte a la Seguridad Social es realizado por los empresarios. Por ejemplo, en 1982 el tipo ascendió al 32,1% de la base, de la cual el 27,28% correspondió al empleador y sólo el 4,82% al trabajador. No hay que olvidar, en todo caso, que la cuota empresarial grava en definitiva al trabajo(47).

-Aportaciones Presupuestarias: Hoy en día, en casi todos los sistemas, el Estado a través de sus Presupuestos contribuye, directa o indirectamente, a la financiación de la institución. En el caso que nos ocupa este aporte llega, en 1982 a casi el 20% del total presupuestario interno, y su incidencia mayor se da en la cobertura del desempleo y en las prestaciones por jubilación y por asistencia sanitaria y farmacéutica, que son las más deficitarias del sistema, aparte de los regímenes especiales deficitarios muchos de ellos. Comparativamente con la situación a años anteriores a 1982, la aportación estatal se ha incrementado. En muchos casos este aumento de los aportes obedece a los déficits acumulados por los presupuestos internos y su necesidad de cubrirlos, más que a una operación planificada de trasladar los costes de la Seguridad Social a los Presupuestos generales, y por tanto a to-

dos los contribuyentes. En todo caso, la tendencia en el derecho comparado y en el derecho español es a incrementar paulatinamente la aportación fiscal. Se une a esto lo prescrito por el constituyente sobre un nivel básico público para todos los ciudadanos(48).

En una calificación global del sistema financiero FUENTES QUINTANA señala que éste "adolece de importantes defectos que afectan a su suficiencia, eficiencia y equidad", cuyas causas provienen de las diferentes formas en que está organizada la protección en cada uno de los diversos regímenes existentes. Por otro lado, los costos de la Seguridad Social se hacen cada año más altos y por tanto las cotizaciones se elevan, pero sin una correspondiente mejora en la intensidad de la protección. En este incremento de los costes incide fuertemente, "la existencia de múltiples vías de fraude y abuso en la adquisición y conservación de los derechos a sus prestaciones". En los últimos 25 años el fraude a las cotizaciones ha sido una constante (49).

1.6. Planteamiento constitucional de la Seguridad Social(50)

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (posterior a la legislación básica vigente) se refiere a la Seguridad Social en cuatro disposiciones, a las que hay que relacionar al menos otras cinco. El tratamiento constitucional de esta materia es asistemático, encontrándose repartida en preceptos de Títulos y Capítulos muy distintos(51).

Los preceptos basilares son:

Art. 41, Tit. Primero, Capt. Tercero, sobre principios rectores de la política social y económica, que establece: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementaria serán libres".

Art.149.1, del Capt. III del Tít. VIII, sobre Comunidades autónomas que señala: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 17º Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades autónomas".

Art, 129.1, del Tit. VII, "Economía y Hacienda" Capt. III, que constitucionaliza el principio de la participación social: "La Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general".

Art. 25, Capt. Segundo, Tit. Preliminar, en que se refiere al mantenimiento al condenado a penas de prisión, de los derechos y beneficios correspondientes de la Seguridad Social.

En relación con estas disposiciones hay que tener presente los artículos: 39, sobre el deber de los poderes públicos respecto a "la protección social, económica y jurídica de la familia"; artículo 43, referido a la "protección de la salud"; art.49; sobre políticas de protección y rehabilitación de los disminuidos físicos y psíquicos; artículo 50, sobre pensiones y promoción del bienestar de las personas de la tercera edad; artículo 148, relativo a las competencias de las Comunidades autónomas.

La Constitución española, como la mayoría de las contemporáneas no contiene un concepto de lo que se debe entender por Seguridad Social. Se detiene, en cambio, en señalar cuales son los principios y criterios que han de inspirar el sistema, las obligaciones del Estado, y la delimitación de competencias entre la Administración central y las Comunidades autónomas.

En las disposiciones constitucionales resalta el hecho que el constituyente no consagró como un derecho de los ciudadanos el beneficio de la Seguridad Social, pero sí establece el "deber" del Estado de organizar y mantener un régimen público de Seguridad Social (art.41), que constituye una manifestación de los deberes de protección que el Estado tiene respecto de los derechos económico sociales de la comunidad. En particular, el derecho está expresamente reconocido en el artículo 25.2. respecto de los condenados a penas de prisión, "al resto de los ciudadanos, su derecho a la Seguridad Social no les viene originariamente atribuidos, sino que es un derecho indirectamente reconocido, como consecuencia de la obligación que impone a los poderes públicos, de mantener un régimen de Seguridad Social"(52).

En general -y de acuerdo con las cuatro disposiciones constitucionales basilares, el constituyente ha consagrado el deber de los poderes públicos de establecer un régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que tendrá carácter público y obligatorio, en tanto que la asistencia y prestaciones complementarias puede ser de carácter libre. La Carta asegura, a su vez, que por ley se deberán establecer los mecanismos que aseguren la participación de los beneficiarios o inte-

resados en los organismos de la Seguridad Social, específicamente en aquellos de carácter público. Establece también, en relación con la descentralización y el proceso autonómico, que la determinación de la legislación básica y de régimen económico es competencia exclusiva del Estado.

Por otra parte, se debe añadir, que en estas cuatro disposiciones, salvo en lo relativo a asistencia social y desempleo, no existe indicación de cuales son los riesgos o estados de necesidad que deben ser cubiertos por la Seguridad Social pública, de allí la importancia del estudio de los otros artículos del texto constitucional citados.

También presentan dificultad de precisión; el concepto de "suficiencia" de las prestaciones en el régimen público, y lo que constituye el margen de competencias que tienen las Comunidades autónomas en materia de legislación no básica y gestión de los servicios.

El artículo 149.1.17. establece que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, "sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades autónomas". Esta disposición y su desarrollo resulta de vital importancia en España por su configuración como Estado y como nación, y es conveniente traer el tema a colación aquí, porque las competencias de los entes autonómicos se centran fundamentalmente en la gestión y administración de la institución. De acuerdo con esta disposición, sostiene ALONOS OLEA que las Comunidades autónomas pueden asumir en sus estatutos "la ejecución de sus servicios", compartiendo así, la competencia estatal sobre la materia, como en efecto lo han hecho los Estatutos

hasta ahora promulgados. En el mismo sentido VILLA GIL y DESDENTADO, agregan que, las Comunidades autónomas podrán asumir la legislación no básica y la ejecución de los servicios, lo que implica, en todo caso, la posible atribución a ellas de "la gestión de la Seguridad Social, incluidas las facultades de organización y el establecimiento de un proceso de descentralización institucional propio"(53).

Ya hemos dicho que las Comunidades autónomas no pueden intervenir en la dictación de la legislación básica y en la fijación del régimen financiero. ALONSO OLEA sostiene que la expresión "legislación básica" debe ser entendida en sentido amplio, comprendiendo "la determinación de beneficios, requisitos e intensidad de la acción protectora", y por supuesto el régimen económico. VILLA GIL y DESDENTADO analizando la cuestión desde el punto de vista de la legislación no básica, señalan que su indeterminación constitucional tiene consecuencias peligrosas, disgregadoras respecto a la unidad del sistema, lo que debe llevar a una interpretación restrictiva de cualquier regulación, con independencia de su rango formal -legal o reglamentario- que se considere fundamental debe ser competencia exclusiva del Estado. Para VILLA GIL y DESDENTADO, el problema -de carácter político y que escapa al solo marco de la Seguridad Social- es el de la existencia o no de un techo constitucional al proceso autónómico.

De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 22 de enero, la legislación básica ha de entenderse "en sentido material", como "principio o criterios básicos... (de)... carácter fundamental y general... normativo uniforme y de vigencia en toda la nación"(54).

Respecto al sistema de Seguridad Social la doctrina, con más o menos discrepancias, ha visto posible de acuerdo a lo prescrito en el artículo 41, el establecimiento en una futura reforma de la institución, la estructuración de tres niveles de Seguridad Social. Aunque es esta materia como señala VIDA SORIA, cualquier solución es posible(55).

a) Nivel público básico. Del artículo 41 se desprende la obligación de los poderes públicos" de mantener un régimen público de Seguridad Social que debe constituir el nivel básico de todo el sistema.

Siguiendo las opiniones de ALMANSA PASTOR, este nivel básico es de naturaleza jurídico-pública y de universalidad subjetiva: toda la población debe estar obligatoriamente protegida y de manera igualitaria. Su estructura de gestión debe ser pública, ejercida por entidades gestoras tuteladas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios y, en general por el Estado. Su sistema de financiación debe ser "solidariamente redistributivo". En el mismo sentido ALONSO OLEA señala que se trata de un régimen "con seguridad", obligatorio y mínimo, definiéndose este último carácter -mínimo- a través de la suficiencia.

VILLA GIL y DESDENTADO indican que la naturaleza pública que se asigna al nivel mínimo de Seguridad Social, "de significar algo que añadir a lo que ya deriva de la configuración de aquel como contenido de una función necesariamente estatal, no podría ser más que el propósito de los constituyentes de vetar la intervención de los particulares en la gestión o administración del mismo"(56).

Por su parte SUAREZ GONZALEZ sostiene -a la luz de la fórmula constitucional-, que ésta ofrece pocas dudas que el régimen de Seguridad Social que deben mantener los poderes públicos debe constar con los siguientes caracteres:

"a) No será un régimen libre, sino preceptivo, obligatorio para los ciudadanos, que son sus destinatarios.

"b) Deberá ser regulado básicamente por ley.

"c) Su régimen económico deberá establecerse exclusivamente por el Estado, que tiene plena libertad para articular la forma de financiación.

"d) La gestión admite técnicas diversas, pero todas ellas son las correspondientes a un servicio público, susceptible de descentralización y de concesiones administrativas y conciertos"(57).

El artículo 41 utiliza la expresión "mantendrán" al referirse a la obligación de los poderes públicos. SUAREZ GONZALEZ estima que lo probable "es que la palabra mantener signifique en el contexto del artículo 41, que los poderes públicos tienen el deber de propiciar la existencia de un régimen público de Seguridad Social, conservando o reformando el anterior, o instaurando uno nuevo, y por supuesto aportando la financiación total o parcial, que produzca como resultado que el régimen se mantiene. En esta línea de razonamiento, no parece que el legislador ordinario quede muy condicionado por la norma constitucional"(58).

Los riesgos o estados de necesidad cubiertos por lo que ha de ser el régimen mínimo, obligatorio y público, salvo una referencia coyuntural al desempleo quedan constitucionalmente indeterminados por el varias veces citado artículo 41,

que sólo habla de que se protejan "situaciones de necesidad". Diversas disposiciones del texto constitucional se refieren a estas situaciones, por ejemplo: art.44.1,3, "Derecho a la protección de la Salud"; art.50, "poderes públicos garantizarán mediante pensiones ..., la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad...", etc. En todo caso, el legislador puede perfectamente ampliar el margen de riesgos a ser cubiertos por los regímenes de Seguridad Social(59).

La misma disposición hace referencia al ya citado concepto de "suficiencia", cuya determinación conceptual resulta de toda importancia, especialmente si pensamos en el margen de cobertura de situaciones de necesidad que se asigne a los otros niveles y, principalmente al complementario libre. La mayoría de la doctrina está de acuerdo en que el significado de prestaciones "suficientes" debe ser el mismo que el que se da en el artículo 35.1 de la Constitución referido al salario, "no puede hablarse de una suficiencia para el trabajador en activo... y, de otra para el trabajador inactivo pensionista". Es importante tener presente los criterios para determinar el nivel de protección a partir del cual comienza la libertad de las prestaciones complementarias, ya que aceptando que la Constitución española exige un nivel público y obligatorio y otro nivel libre, la cuestión se centra en fijar la frontera entre ambos: el nivel que debe alcanzar el régimen público para que sea suficiente, y en consecuencia dar vía libre al régimen complementario. Aquí podría existir la tentación de establecer en el sistema público prestaciones de subsistencia, "con el objeto de que la iniciativa privada pueda con mayor holgura en el terreno de lo complementario", ello constituiría el mayor riesgo

de la actual encrucijada, "puede ser el eje en torno al cual se produce un auténtico vuelco en el sistema"(60).

Otra materia que requiere atención, es la referente a la expresión del artículo 41 "régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos". Esta afirmación ha llevado a sostener, que el nivel básico ha de ser único e igual para todos -principio de universalidad objetiva-. La dificultad estriba en saber si el constituyente excluye absolutamente la posibilidad de que algunos sectores, trabajadores por cuenta ajena o propia, gocen de protección diversa, especializada frente a riesgos distintos de los que cubre el régimen universal(61).

b) Nivel complementario profesional. Se afirma *que* también con base en la Constitución, se podría diferenciar, dentro del régimen público y obligatorio, un nivel general para todos los ciudadanos, y un nivel profesional, de extensión limitada a la población activa, utilizando criterios de laboralidad o profesionalidad. Con ello se cumpliría la exigencia de la igualdad ante la ley, en cuanto a que todos los que estuvieran en la misma situación tendrían idéntica protección, pero ello supondría alejarse de cualquier gruesa interpretación "igualitarista". El criterio es que debe existir un nivel general o universal, a cargo del Presupuesto del Estado y un régimen profesional basado, fundamentalmente en un régimen contributivo(62).

c) Nivel complementario libre. La posibilidad de su existencia arranca del artículo 41, que establece que la asistencia y prestaciones complementarias del régimen público de Seguridad Social "serán libres".

Los autores están de acuerdo en que estos regímenes complementarios serán libres, "en el sentido inicial de que no tienen por que ser mantenidos por los poderes públicos, ni por el público en general, sino por quienes deseen para sí la protección adicional". VILLA GIL y DESDENTADO no ven en la Constitución obstáculos para que en la gestión de "los mecanismos públicos de protección complementaria intervengan los particulares, de la misma manera que, a la inversa, será necesario admitir que en el funcionamiento de los mecanismos complementarios privados intervengan los poderes públicos".

SUAREZ GONZALEZ sostiene que en la gestión de este régimen, los interesados perfectamente podrían concertar el otorgamiento de las prestaciones complementarias con entidades y organismos profesionales o sindicales, mutualidades e incluso con entes públicos. Estima que en el marco de la Seguridad Social complementaria podría surgir un amplio movimiento mutualista de estirpe sindical. Tampoco se puede descartar la presencia de organizaciones propiamente privadas, ya que mientras no se muevan con ánimo de lucro en la gestión de estos servicios, su actividad no es contraria a los principios que informan el sistema de Seguridad Social que reforman el sistema de Seguridad Social que propicia la Constitución(63).

Resumiendo, la Seguridad Social española de corte bismarckiano progresivamente evoluciona hacia la generalización y universalización de la acción protectora, proceso que tiene

en la LB de 1963 su punto impulsor. En la actualidad, por diversas vías legislativas -régímenes, en definitiva- toda la población se encuentra incluida, salvo excepciones (que mientras no se superen, serán siempre cualitativamente importantes). Las contingencias sociales protegidas en cuanto a su número, no han variado de las establecidas en la década de los sesenta, y la intensidad de la protección si bien ha logrado mejorar en los últimos 20 años, es uno de los aspectos que presenta mayores dificultades -por su diversidad-, para la equidad e igualdad del sistema. El régimen financiero de reparto -con la excepción vista- se funda en las cotizaciones de los empresarios y los trabajadores (en conjunto bordean el 80% del presupuesto interno) y aportaciones estatales, constantemente en aumento. Los regímenes son muchos y muy variados, y aunque está ordenado por Ley que tiendan a la homogeneización con el régimen general, su cumplimiento está lejos de ser efectivo.

La Seguridad Social española está organizada como actividad pública altamente publicificada. La intervención estatal se manifiesta en todos los aspectos de la institución: inspiración, generación, fiscalización, vigilancia y tutela, (estos dos últimos aspectos los comparte con los interesados). La intervención que ejerce en la administración y gestión es de carácter indirecto, y la iniciativa privada resulta constreñida a una colaboración no lucrativa, fuertemente controlada, aunque en el último tiempo la Seguridad Social complementaria vía convenio colectivo, (y por tanto limitada al ámbito profesional-laboral), se constituye en otra fuente de surgimiento de Seguridad Social.

La Constitución de 1978 abre nuevas vías y posibilidades para la reforma largamente preparada y esperada, pero dificultada por los problemas de toda índole que la Seguridad Social española arrastra, acrecentados por la crisis económica (obstáculos internos que no son únicos de este sistema, sino que afectan a la mayoría de modelos nacionales de inspiración bismarckiana, aunque los efectos conflictivos de la crisis económica atacan a todos los sistemas independientes de su esquema básico). Los preceptos constitucionales remarcan el carácter de actividad pública de la institución, pero tampoco parece oponerse a la intervención de los privados, al dejar abierto el camino para la instauración de diversos niveles de protección, partiendo de uno básico, público y mínimo, organizado como servicio público. En todo caso, el espacio que los sectores privados pudieran tener en el nuevo esquema, es objeto de discusiones, estando claro que de darse intervención de ellos en algunos de los niveles (complementario-profesional, y/o complementario-libre), la tutela y fiscalización estatal sería importante.

2. ADMINISTRACION Y GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La acción protectora de la Seguridad Social, como actividad pública organizada por el Estado, financiada prioritariamente por cotizaciones y estructurada en varios regímenes -con uno, el régimen general orientador de los otros- es llevada a cabo por entidades y organismos de naturaleza pública, con los

cuales colaboran los particulares, y con participación de los interesados. La forma como se organiza la administración y gestión, sus principios, relaciones con el Estado y los usuarios, y la participación social está regulada fundamentalmente en el RDLGI 36/1978 (64).

Este RDL -que implicó para algunos una transformación calificada de "revolucionaria", y para otros una "contrareforma" (65)- extingue las entidades gestoras existentes al tiempo de su entrada en vigor, modificando los servicios comunes y organismos autónomos y dando un sentido distinto a la participación de los interesados en la gestión, en relación con la habida hasta esa fecha.

El estudio del RDLGI tanto en su normativa, fundamentos, antecedentes, como de su correspondencia con los principios de la administración y gestión, en cuanto reorganizador de ésta, cierra el análisis del sistema y a su vez, nos introduce con un estudio particularizado en la estructura gestora, en el tema de la participación social en el Derecho español de Seguridad Social. A ello dedicaremos las páginas siguientes.

2.1. Fundamentos y antecedentes del RDLGI.

En la exposición de motivos del RDLGI se dice, "el análisis crítico del sistema (vigente a esa fecha), permite evidenciar la existencia de importantes defectos de organización y falta de una coherente concepción sistemática de su estructura y financiamiento". Se indica que existe una creciente demanda social por transformar las críticas técnicas en prioridades políticas, aspiración que viene complementada "por la lógica

exigencia de una sociedad democrática para poseer una información suficiente y garantizar a los interesados la participación en las decisiones". Agregando que "tanto las premisas de conceder una mayor eficacia al financiamiento de los sectores antes indicados, como la apertura de vías más anchas de participación en la gestión, han de ser inmediatamente satisfechas..."(66).

Al plantear la reforma el legislador considera que el sistema español sufre una serie de defectos técnicos: mala organización y falta de una coherente concepción sistemática de su estructura y financiamiento, y defectos político-sociales: falta de información adecuada a los usuarios sobre el sistema en general y su funcionamiento; falta de eficaz participación de los interesados en las decisiones de la Seguridad Social.

Las deficiencias que venían señalándose al esquema administrativo por la doctrina eran(67):

- Excesiva pluralidad de entidades gestoras, servicios comunes, mutuas patronales, cajas y empresas en régimen de colaboración voluntaria.
- Falta de coherencia en la distribución de competencias entre las entidades gestoras que provocaba duplicidad de funciones y una ineficacia en la actividad administrativa con un mayor incremento de gastos.
- Confusión entre el ámbito de gestión técnica y el de control por los interesados.
- La debilidad del método de control financiero en la actuación de las entidades gestoras y otros órganos administrativos.
- La dispersión de los recursos financieros con la consiguiente falta de solidaridad y eficacia en la estructura de colaboración en la gestión(68).

El análisis crítico del sistema permitió al legislador de emergencia (nos hallamos ante un Decreto-Ley) evidenciar la serie de deficiencias que la estructura arrastraba desde hacía bastante tiempo, que estaban en conexión con la forma en que surgió el sistema, y a la cual se añade la crisis económica que pone de relieve los problemas de costos y fraudes. Sobre este contexto de defectos inherentes a la administración y gestión se precipitan, a su vez, los hechos políticos. A mediados de 1976, la forma de organizar la Seguridad Social entra a ser revisada debido al proceso de transición política que el país comienza a vivir. El criterio -en ese momento- es que la Seguridad Social, específicamente su gestión, debía acomodarse, por un lado a las nuevas condiciones políticas, y por otro a la necesidad de ir adaptando los regímenes y su administración a los modelos de las naciones europeas integrantes de la Comunidad Económica; remodelando y reduciendo el número de entidades gestoras y presentando un marco más moderno en la regulación y desarrollo de las técnicas u operaciones administrativas de inscripción, afiliación, recaudación, control, reconocimiento de derechos, etc.

Los dos tipos de condicionamientos señalados; políticos y económicos, explican en el decir de De la VILLA GIL y DESDENTADO(69), las distintas posiciones de los grupos sociales y del propio Gobierno ante la Seguridad Social en la transición política. De este período es el "Libro Blanco", texto que recoge críticas y sugerencias sobre lo que debía ser la transformación de la Seguridad Social(70).

Así, los objetivos que guían la reforma de las estructuras de la gestión son: a) simplificación de las entidades

gestoras, en número y en funciones, descentralizando sus tareas administrativas, y facultando al Gobierno para regular en ellas la participación de los interesados -"dando así respuesta a una de las demandas sociales de mayor arraigo y sentido de responsabilidad solidaria"; b) determinación de tres áreas de objetivos específicos de la Seguridad Social; la Salud, la Seguridad Social propiamente tal, y la Asistencia Social; c) creación de una caja única en todo el sistema, d) creación del Instituto Nacional de Empleo -INEM- como organismo autónomo del Estado(71).

El RDL sobre gestión institucional encuentra su fuente en los "Pactos de la Moncloa". Como señala PENDAS DIAZ(72), la dictación del RDLGI cumple con uno de los "compromisos concretos entre las fuerzas políticas y sociales y el Gobierno y la Nación", indicados en estos Pactos.

El 27 de octubre de 1977 se aprobaron los acuerdos de concertación político-económica y social mínimos para la transición conocidos como "Pactos de la Moncloa" -negociados por el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Comunista y el Gobierno (U.C.D.)- dirigidos fundamentalmente a establecer:

a) un programa de saneamiento y reforma de la economía, a fin de superar la grave crisis económica de aquella época y,

b) acordar un programa de actuación jurídico y político que facilitara la adecuada transición hacia un régimen político democrático.

Los consensos que se logran en materia de la Seguridad Social están insertos en los Acuerdos Económicos, todos los cuales se traducen en posteriores leyes y Decretos Leyes.

Los criterios preliminares de los consensos de la Moncloa sobre Seguridad Social, señalan: que diagnosticada la crisis económica que se enfrenta, la necesidad de su superación por medio de la solidaridad nacional, se debe hacer una "reducción de los costes del trabajo para las empresas mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social y progresivo control social de las prestaciones con participación de los representantes de los trabajadores, de los empresarios y de las distintas fuerzas sociales".

En tanto que en el Capítulo VI de los Documentos Integros, en lo relativo a la gestión, control y vigilancia, se dice: "Como principio general, la actuación se ordenará con arreglo a criterios de creciente participación de la sociedad en las decisiones y en el funcionamiento de la misma. A tales efectos, se adoptarán las siguientes medidas:

"A) Gestión de la Seguridad Social

Se presentará al Congreso un proyecto de Ley que contemple la reestructuración de las actuales Entidades Gestoras de la Seguridad Social de acuerdo con los principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización.

"Asimismo se pasarán a la Administración del Estado el Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera, Instituto Español de Emigración y Servicio de Universidades Laborales, así como el Servicio de Seguridad e Higiene, excepto en las funciones que éste realice de medicina preventiva laboral.

"B) Control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social.

"1. Los Presupuestos, los gastos y la gestión de la Seguridad Social se someterán al control parlamentario.

"2. El control y vigilancia de la gestión de la Seguridad Social corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado, sin perjuicio de que se adopten las medidas necesarias para garantizar a los asegurados y beneficiarios la calidad y eficacia de los servicios y prestaciones.

"3. El control y vigilancia de la gestión de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social se efectuará desde el nivel local al estatal por órganos en los que figuren, por partes iguales, representantes de los trabajadores, de los empresarios y de la Administración Pública. La participación de los trabajadores en dichos órganos se instrumentará fundamentalmente a través de los distintos sindicatos y en función de los resultados obtenidos en las elecciones sindicales; esta participación será regulada con carácter urgente mediante una norma que entrará en vigor en el plazo máximo de cuatro meses a contar desde la fecha de celebración de dichas elecciones. La mencionada norma deberá asimismo contemplar la representación de los empresarios a través principalmente de las organizaciones empresariales.

"4. En los Servicios Sociales se establecerá una representación democrática en los distintos niveles territoriales, con participación de los beneficiarios y de la Administración Pública"(73).

2.2. Los principios de la administración y gestión en el RDLGI.

Unidad, descentralización, control y participación social son los principios de la administración y gestión (supra Capt.1,3.) que con un enfoque distinto y ciertas matizaciones son recogidos en el Ordenamiento español y en particular por el RDLGI. Las reformas que éste impulsa están inspiradas por los principios de simplificación, racionalización, ahorro de coste, eficacia social, descentralización, colaboración, y participación de los beneficiarios. Además de estos -comunes a todos los organismos creados o refundidos por el RDL- los entes gestores que instaura: Instituto Nacional de Seguridad Social, INSS; Instituto Nacional de la Salud, INSALUD e; Instituto Nacional de Servicios Sociales, INSERSO, deben ajustarse su actuación al cumplimiento de los principios de solidaridad financiera y unidad de caja (art.1.nº1), que se concretan con la creación y puesta en funciones de la Tesorería General de la Seguridad Social, TGSS. ALMANSA PASTOR condensa estos principios en los de unidad gestora, participación de los interesados, descentralización territorial y colaboración complementaria(74).

La gestión en España se puede caracterizar "como una gestión publicada, descentralizada, de articulación pluralista (multiplicidad de gestoras), y cuyo grado de estatalización se combina con una limitada participación de los interesados en los órganos de gobierno de las gestoras y con la subsistencia de formas privadas de gestión"(75). Caracterización que reafirma la opinión de MARTIN VALVERDE, en el sentido que en este sistema se recogen "en gran medida, los principios y objetivos comúnmente admitidos por la doctrina sobre la materia: gestión pú-

blica, por entes dotados de mecanismos de coordinación, con participación de los interesados, con un grado aceptable de automaticidad en las prestaciones y con posibilidades de recursos jurídicos frente a los acuerdos que no satisfagan las pretensiones de los presuntos beneficiarios".

Lo anterior no desdice lo afirmado en el punto anterior un balance general muestra que "el régimen jurídico de la gestión de la Seguridad Social española es defectuoso en algunos puntos (principalmente, la ausencia de correctivos frente a los retrasos en reconocimiento del derecho de prestaciones), y desordenado y confuso en otros muchos". Sin embargo, estas dificultades no arrancarían, en general de las estructuras gestoras, en el sentido dicho en el punto 1.1. del Capítulo Primero, sino de la administración o gestión interna. "Estructuralmente el mecanismo de la gestión... tiene sus defectos, pero no está mal diseñado. En cambio, funcionalmente, por problemas que afectan al soporte orgánico de la misma, esta maquinaria administrativa no está ajustada a satisfacción"(76).

a) La publicación de la Seguridad Social española es un hecho ya suficientemente constatado a lo largo de estas páginas. Por imperio del artículo 41 de la Constitución, "la publicación de la gestión será la regla general y la privatización la excepción, refiriendo esta última a las prestaciones complementarias libres". Además, la conclusión no podría ser otra al ser unitaria la gestión, en cuanto a que reconoce un único titular: el Estado, "la gestión pública deriva del propio proceso estatalizador... y del colorido de la unidad gestora que atribuye la titularidad exclusiva de la Seguridad Social al Estado..."(77).

b) La unidad -en el sentido recién expresado y como tendencia- es uno de los principios que inspira las reformas emprendidas en los años sesenta y es ratificado por el RDLGI. Al respecto ALMANSA PASTOR dice que los principios postulados como suyos por el RDLGI: racionalización, simplificación y ahorro de costes, "referidos fundamentalmente al ejercicio de la función gestora, se adecúan al principio de unidad de gestión en su sentido más propio", es decir, unidad de la gestión en cuanto a que es el Estado el titular de la función (supra Capt. I,3.1.), pero no en lo que se refiere al número de entidades gestoras, en cuyo caso, si bien se les reduce en cantidad en el hecho, la pluralidad sigue siendo la regla(78).

c) La descentralización -principio que tiene por objetivo aproximar la gestión a los usuarios- no se opone a la unidad. El RDLGI (art.2) consagra este principio, el que debe ser puesto en relación con lo señalado sobre competencias de las Comunidades autónomas (art.149.1.17a. Const.)(79).

d) El control de la gestión en su expresión externa llevada a cabo por el Parlamento, que ejercita el control político a través de la atribución que poseen de recabar información, con o sin la comparecencia personal de representantes del Gobierno, sobre la institución. Y especialmente este control parlamentario recae en "el exámen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, así como el presupuesto resumen de la Seguridad Social" (art. 109.11. y 134 de la Const.).

Un Segundo control externo es realizado por el Defensor del Pueblo (Institución creada a partir del art. 54 de la Const.) "alto Comisionado de las Cortes Generales, designado

designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título (Tít. 1, 'Los derechos y deberes fundamentales'), a cuyo efecto podrá supervisar las actividades de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales". En los primeros 100 a partir de su instauración (abril de 1983), del total de quejas recibidas por el Ombusman, un 27% de ellas correspondían a materias relativas a la Seguridad Social.

El Tribunal de Cuentas (art.126 y 153 de ls Const.), que fiscaliza las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público, el que se incluye la Seguridad Social.

Los Tribunales de Justicia, en cuanto a la facultad de cada ciudadano que ve menoscabado alguno de sus derechos, a recabar de éstos una resolución que restablezca la normalidad jurídica supuestamente quebrantada en el caso particular de que se trate. (Art. 103, 106 Const. art.3 LSS, y art. 1.4. de la Ley de Proced. Laboral de 1980 que entrega a los Tribunales Laborales el enjuiciamiento de los pleitos de Seguridad Social).

El control interno es llevado a cabo por los Ministerios tutelantes: de Trabajo y Seguridad Social, de Economía y Hacienda y de Sanidad y Consumo, por supuesto cada uno respecto de las materias de la Seguridad Social que caben dentro de su órbita de competencias. Como ya dijimos y se reafirmará más adelante, es al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al que le corresponden las mayores atribuciones en la materia (art. 3 y 4 LSS).

La Intervención General del Estado a través de la Intervención General de la Seguridad Social (RD.3307/1977 de 1 de Dic.), es otro de los controles internos, tiene como funciones: "el control de todos los actos de las entidades

gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social que den lugar al reconocimiento de derechos u obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y los pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación de los caudales de la Seguridad Social, con el fin de asegurar que su administración se adecúe a las disposiciones aplicables en cada caso y velar por la eficacia del funcionamiento de los servicios y la integridad del patrimonio".

Lugar especial tiene la participación de los beneficiarios "en el control y vigilancia de la Seguridad Social", -consagrada en la Constitución, y en particular en el RDLGI y sus normas de desarrollo-, ya sea como forma de control interno o externo, según que los representantes de los interesados estén o no integrados en los órganos de las entidades gestoras(80).

e) La participación de los interesados; principio de intervención social colectiva en las decisiones y/o control de las decisiones, regulado -de la manera que veremos- en el RDLGI.

2.3. Entidades gestoras.

Las entidades gestoras que crea el RDLGI y a las que expresamente da este carácter (el INEM e incluso al TGSS, como veremos, son para muchos, entidades gestoras), son: el INSS, el INSALUD y el INSERSO (art.1.1.), institutos que bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social gestionan los servicios que les son asignados con sujeción a los ya dichos principios de simplificación, racionalización,

economía de costes, eficacia social y descentralización. Su régimen jurídico está constituido por los art. 30 y siguientes de la LSS, el RDLGI, más las normas complementarias de este último(81).

La naturaleza jurídica de estos entes ha provocado debates a nivel doctrinario por las dificultades que presenta su precisión. Al respecto ALONSO OLEA se inclina "hacia la conclusión de que la única calificación genérica posible de los cuatro institutos (incluido el INEM) es la de entidades estatales autónomas, gestoras de la Seguridad Social". ALMANSA PASTOR los considera "como los entes públicos instrumentales de que se vale el Estado para desarrollar la gestión (dirección y ejecución) de la Seguridad Social. Entes públicos además, que se distinguen de otras entidades de la administración pública por los fines que sirven, por su peculiar estructura administrativa y por los poderes públicos que detentan en el desarrollo de su actividad. Todo lo cual conlleva una cierta especificidad en su relación con el Estado, que cabe caracterizar como relación de subordinación". Para este autor, lo esencial son los controles estatales, de acuerdo con el principio de sujeción a la tutela del Estado, ya que son entes que poseen plena capacidad jurídica de Derecho público, "para el cumplimiento de los fines que les son encomendados" (art.38.2,LSS).

Las gestoras realizan actividades no propias, sino estatales "las funciones correspondientes al Estado en materia de Salud, Sistema de Seguridad Social y Servicio de Asistencia Social se ejercerán a través del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social" -actual Min. de Trabajo y Seguridad Social- (art.1.)(82).

Para UCIEDA SOMOZA las entidades gestoras (también los servicios comunes), son Administración pública institucional, por las siguientes razones, entre otras;

1. Se encuadran dentro de la Administración pública;
2. El Estado es su fundador y tienen los fines que éste les señale;
3. Sus funciones son técnicas en el seno del Estado y no son funciones sociales de los sectores que los integran, predomina el interés público sobre el privado, son servicios públicos de naturaleza social, a diferencia de los servicios públicos de naturaleza privada;
4. La naturaleza público-administrativa de las gestoras no se ve afectada por el hecho que en su gestión participen, a través de sus órganos colegiados, personas físicas electivas.

MANRIQUEZ al respecto, indica: "la naturaleza de las gestoras es... unitaria, son personas jurídico-públicas de base institucional, excluidas del ordenamiento común aplicable a las Entidades Estatales Autónomas, lo que ha llevado a considerarlas como organismos apátridas, para expresar su fuga de la ley general...

"Constituyen dichas entidades un ejemplo típico de la relatividad de la distinción entre corporación e institución como consecuencia de la combinación del principio organizativo, burocrático (Institución) y del representativo (Corporación), al insertarse en una estructura netamente institucional elementos de representación social inherentes al tipo corporativo..., lo que ha animado a la doctrina para calificarlas como híbridos de fundación y corporación.

"Debe hablarse pues, exactamente de Instituciones a las que se dé una superestructura representativa de carácter corporativo a nivel de órganos de gobierno, sin que estemos en presencia de organismos autónomos del Estado"(83).

En cuanto a la estructura interna de los tres institutos es necesario distinguir entre los organismos nacionales y los organismos provinciales, como también, se deben tener presentes los criterios inspiradores de la reforma, especialmente los referentes a la participación de los interesados, ya que es en la estructura de éstos donde se concretiza la participación. Asimismo, es posible distinguir en la estructura de las gestoras, ya sea nacional o provincial, dos tipos de organismos; unos políticos; de control y vigilancia de la gestión, con carácter colegiado y participativo, otros, propiamente técnicos; de dirección y gestión unipersonales(84).

Organismos de control y vigilancia de la gestión:

La fuente legal de estos organismos se encuentra en el artículo 3 que señala, que el Gobierno está facultado para regular la participación en el control y vigilancia de la gestión del INSS, del INSALUD y del INSERSO, "que se efectuará gradualmente desde el nivel estatal al local, por órganos en los que figurarán, fundamentalmente, por partes iguales, representantes de los distintos sindicatos, de las organizaciones empresariales y de la Administración pública. Igualmente se regulará un régimen de participación de carácter tripartito en el control de las Mutualidades".

Los RDs. 1854, 1855 y 1856 de 30 de Julio de 1979, y 439 de 20 de Julio de 1979(85), regulan la participación de los interesados en la gestión del INSS, INSALUD, INSERSO e INEM, respectivamente. Las características que tiene la participación son similares en las cuatro entidades, difiriendo en el caso del INEM en cuanto al número de representantes en los organismos participativos.

Dos son los organismos de participación en el control y vigilancia de la gestión en cada instituto: el Consejo General y la Comisión Ejecutiva.

- Consejo Ejecutivo: es el órgano superior de las Entidades. Sus atribuciones son:

- a) elaborar los criterios de actuación de las Entidades Gestoras,
- b) elaborar el anteproyecto de presupuesto,
- c) aprobar la memoria anual para su elevación al Gobierno.

Son organismos de participación que actúa a través de reuniones de pleno, con periodicidad de una reunión cada tres meses al menos. Integran el Consejo General treinta y seis miembros: trece representantes de las organizaciones empresariales más representativas, trece representantes de las organizaciones sindicales más representativas, trece representantes de la Administración pública.

Comisión Ejecutiva: Existe una Comisión Ejecutiva a nivel central y una Comisión en cada provincia del Estado. Sus funciones son:

- a) supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General y,
- b) proponer medidas para el mejor cumplimiento de los fines de la Entidad. Se reúne al menos, mensualmente. La Comisión Ejecutiva Nacional está compuesta por nueve miembros, el presidente y el secretario son designados por la Administración. Los integrantes de la Comisión Ejecutiva son: tres representantes de la Administración, tres de las organizaciones empresariales y tres de las organizaciones sindicales. Los represen-

tantes sindicales y empresariales son elegidos por y entre los respectivos vocales del Consejo General, (art.4 nº1, párrafo 1, inc.1, RD.1854).

Las Comisiones Ejecutivas provinciales están integradas de igual forma que la Comisión Ejecutiva Nacional. Entre los representantes de la Administración Pública figura el Delegado territorial que asume la presidencia y el Director provincial del Instituto que actúa como vicepresidente. En las Comisiones provinciales del INEM su presidente es el Delegado provincial de Trabajo, el que se integra además de los representantes de la Administración.

Las funciones de la Comisión Ejecutiva provincial son: a) supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General, y b) proponer medidas, planes y programas para el perfeccionamiento de los institutos a nivel provincial,

Organismo de Dirección y de Gestión: Estos organismos de línea perfectamente jerarquizados son, a nivel central: las subdirecciones de gestión, de administración, de servicios técnicos, de personal y de relaciones internacionales, todos ellos dependientes de los órganos de dirección y gestión por excelencia: la Dirección General y la Secretaría General. A nivel provincial existen las direcciones provinciales, estructuradas en subdirecciones, agencias y unidades de enlace(86).

a) Instituto Nacional de Seguridad Social

Establecido por el artículo 1.1., sucede al Instituto Nacional de Previsión, INP, que quedó extinguido por la disposición Adicional Primera del RDLGI. La regulación específica del INSS se encuentra en el RD. 1854 de 30 de Julio de 1979.

Son sus funciones: "la gestión y administración de las prestaciones económicas y, en concreto, la inscripción de empresas, la afiliación, altas y bajas de los sujetos protegidos, el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas, así como el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria y a la gestión de la previsión voluntaria administrada por el Sistema" (art.1, RD.1854).

Con el objeto de "operativizar tales competencias, así como de desarrollar la representación y participación sectorial", el RD 1854 en relación con lo prescrito en el art. 1.1. del RDLGI señala: "los sujetos protegidos se encuadrarán en las mutualidades de trabajadores por cuenta ajena, de trabajadores autónomos, del campo, del mar, de la minería del carbón y regímenes especiales diversos" (art. 1 Rd. 1854). Con lo cual quedan "integradas" en el INSS las antiguas Mutualidades y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista, que dejan de tener la condición de Entidades Gestoras de la Seguridad Social y pierden su personalidad jurídica, encuadrándose los sujetos por ellas protegidos en las Mutualidades indicadas. El fundamento de esta forma de encuadramiento del campo protegido se encuentra en que la racionalización es administrativa y no material (sustantiva), subsistiendo la diversidad de regímenes. En opinión de ALONSO OLEA, las mutualidades integradas pueden seguir funcionando y parece que de hecho siguen como agencias administrativas del asegurador real y formal que es el INSS(87).

b) Instituto Nacional de la Salud,

Bajo las premisas que informan la actuación de las tres gestoras; sujeción a los principios de solidaridad financiera y unidad de caja, y a los generales de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y participación, se creó por el artículo 1.1, nº3 del RDLGI, el Instituto Nacional de la Salud -INSALUD- que se encuentra reglamentado por el RD. 1855 del 30 de Julio de 1979 y por el art. 6.3. del RD. 1274, de 30 de Junio de 1980.

El INSALUD "asume la administración y gestión de los servicios sanitarios, servicios relativos a medicina preventiva, promoción de la salud individual, medicina de comunidad y asistencia sanitaria mediante conciertos con la Administración estatal, institucional, territorial y local; la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de los organismos extinguidos..."(88).

En concreción del principio de descentralización, el art. 2.2 del RDLGI establece que los centros sanitarios y asistenciales podrán ser gestionados y administrados por las entidades locales, frente a lo cual hay que tener presente el art. 149.1.17. de la Constitución, sobre competencias de las Comunidades Autónomas(89). El INSALUD está sujeto a la tutela del Ministerio de Sanidad y Consumo, en cuanto a las materias propias del área de la salud que le corresponde gestionar, y también a la tutela y control del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en lo relativo a las cuestiones económico financieras, a la formulación del anteproyecto de presupuesto, la aprobación de las alteraciones presupuestarias y el control del presupuesto, (RD.2967/1981, 8 de Diciembre).

c) Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Fue creado por el art. 1.1. punto 3 del RDLGI, que señala que corresponde a este instituto la "gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social". Se encuentra reglamentado por el RD. 1856/1979 de 30 Jul., el cual indica que sus funciones pueden realizarse especialmente a través de los servicios de la tercera edad y de minusválidos físicos y psíquicos, como por conciertos que celebre con el Estado y sus órganos autónomos que trasladen la gestión de las acciones asistenciales de éstos.

Hoy, su actuación se concreta en prestación de servicios a minusválidos y ancianos, sin que exista claridad respecto a otras prestaciones que se pueden otorgar a través de ellos. Parece existir una confusión entre las atribuciones de este organismo, las concedidas a los servicios sociales de los Ayuntamientos y las consideradas propias de los servicios de asistencia social de las Comunidades autónomas y especialmente, con el Instituto Nacional de Asistencia Social que depende del Estado. La diferencia con éste último (igual ocurre entre el INSALUD y la Administración Institucional de la Sanidad Nacional) estriba en el campo de aplicación; el INSERSO está dirigido a complementar las prestaciones de los sectores protegidos por los regímenes de la Seguridad Social, en tanto que el Instituto Nacional de Asistencia Social se ocupa de los servicios complementarios del sistema, independiente de las prestaciones(90).

2.4. Organismos autónomos.

El art. 2 de la Ley de 26 de Dic. de 1958, sobre Entidades Estatales Autónomas señala: "los Organismos Autónomos son Entidades de

derecho Público creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios,... a quienes se encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y a la administración de determinados bienes del Estado, ya sea patrimoniales o de dominio público". Definición legal útil para entender lo que son estos organismos, pero no de aplicación directa a los autónomos de la Seguridad Social; éstos, por expresa disposición del art. 5.c) están excluidos de su ámbito y son regulados por el RDLGI.

El RDLGI señala como tales: la Administración de la Sanidad Nacional, el Instituto Nacional de Asistencia Social, el Instituto Nacional de Empleo, el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Con los entes gestores, los organismos autónomos tienen en común: la reglamentación de la estructura de ambos tipos corresponde al Gobierno (art.1.3. RDLGI), y las Gestoras y Organismos Autónomos actúan de conformidad a los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y descentralización, (art.1.inc.2 RDLGI).

a) Administración Institucional de la Sanidad Nacional.

Instituído por el art.1.2. p.1 del RDLGI "para la gestión de los servicios de prevención y asistencia que tengan encomendados". La regulación de las atribuciones de este organismo se encuentra en una norma anterior el DL13/1972, de 29 de Dic. en el D.252/1974 de 25 de Ener. La "Administración Institucional" no forma parte del sistema administrativo sanitario de la Seguridad Social que, como vimos, corresponde al INSALUD.

ALMANSA PASTOR dice sobre esto: "desde una perspectiva racional, la simplificación del sistema sanitario español requeriría la unificación de su gestión en un único organismo. No obstante, este 'desideratum' ha encontrado por hoy serios inconvenientes. De un lado, porque si ese único organismo hubiese sido configurado como entidad gestora de la Seguridad Social, la delimitación del campo subjetivo de ésta hubiese dejado fuera del sistema sanitario a una parte importante de la población; de otro lado, porque si, por el contrario, a ese único organismo se le hubiese situado en la administración institucional del Estado, habrían de haber asumido la protección sanitaria de la Seguridad Social, recayendo la carga financiera de ésta sobre los presupuestos generales del Estado. De aquí, pues, la solución de coexistencia de ambos organismos sanitarios. Ahora bien, la concepción de una protección integral de la salud no admite que ésta pueda ser administrada por organismos con competencias sanitarias distribuidas, sobre todo cuando aquellos inconvenientes habrán de ser salvados en desarrollo de los preceptos constitucionales que establecen la universalidad subjetiva del derecho a la protección de seguridad social y en concreto a la protección de la salud, pudiendo recaer la financiación bien sobre el Estado, bien sobre la Seguridad Social, bien sobre ambos conjunta y proporcionalmente. En dicha vía, el Instituto Nacional de Salud nace como entidad gestora de la Seguridad Social y adquiere en el sistema sanitario la preeminencia que la llevará, presumiblemente, hacia la unicidad"(91).

b) Instituto Nacional de Asistencia Social.

Este instituto creado para "la gestión de Servicios de Asistencia Social del Estado, complementarios a los del sistema de la Seguridad Social. Quedan integrados en este

organismo autónomo los establecimientos de Asistencia Pública dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales" (RDLGI, art. 1.2.2.). El ámbito subjetivo de la Seguridad Social es lo que le impidió que el INSERSO extendiera su campo de acción más allá que el de los protegidos por el sistema, por ello el Instituto Nacional de Asistencia Social, como organismo autónomo institucional del Estado está dirigido "a la gestión de los servicios de asistencia social del Estado complementarios (no ya de prestaciones, sino) del sistema de la Seguridad Social"(92).

c) Instituto Nacional de Empleo.

Bajo el epígrafe "Funciones y Organismos del Estado", el artículo 5 del RDLGI crea -con carácter de Organismo Autónomo Administrativo- el INEM, encargando su tutela al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La reglamentación del Instituto se encuentra en RD. 439 de 20 de Feb. de 1979, sobre funciones y organización; Orden de 22 de Enero de 1980, reactiva a su estructura; Ley 51 de 8 de Oct. de 1981, Básica del Empleo; RDs. 920 y 3068, de 24 de Abr. de 1981 y de 22 de Dic. de 1978, respectivamente, que regularon la participación en la Seguridad Social y el Empleo.

Este organismo que goza de personalidad jurídica propia -como todos los que revisten la calidad de Organismos Autónomos del Estado-, tiene como funciones de acuerdo con el artículo 5, nº 1 del RDLGI las siguientes:

- Organizar los Servicios de Empleo en orden a procurar, pública y gratuitamente, el mejor desarrollo y utilización de los recursos;

-Ayudar a los trabajadores a encontrar empleo y a las Empresas a contratar a los trabajadores apropiados a sus necesidades;

- Fomentar la formación del trabajador en estrecha vinculación con la política de empleo, a través de las oportunas acciones de actualización, perfeccionamiento y, en su caso, de reconversión profesionales;

- Gestionar y controlar las prestaciones de desempleo, función ésta prestacional, de Seguridad Social estricta y;

- En general, cualesquiera acción conducente a una política activa de empleo.

De acuerdo a sus funciones y en atención a lo señalado en el artículo 3 de la Ley Básica de Empleo, el INEM, parece reunir las calidades propias de una Entidad Gestora más que de un Organismo Autónomo. El mismo artículo 5 citado, al referirse a los deberes que le corresponden en materia de prestaciones de empleo, le asigna atribuciones propias de las Entidades gestoras. ALONSO OLEA al intentar determinar la naturaleza jurídica del INEM, se inclina por agruparlo junto con las Gestoras, ya que al igual que aquellas sería una "entidad estatal autónoma, gestora de la Seguridad Social", calidad y denominación que vendría reasignada por la Ley Básica del Empleo(93).

d) Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Se encuentra regulado en el nº4 del 5 del RDLGI, el que señala, que este Instituto "asume las funciones y competencias del actual Servicio del mismo nombre, quedando adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como Organismo Autónomo de carácter administrativo. Su reglamentación se encuen-

tra en el RDL. 13/1980, de 3 de Oct., art. 4, nº3 y disp. final 1, del RD. nº 201, de 3 de Oct. de 1980.

Las funciones del Instituto son: estudio, investigación, formación, asesoramiento y realización de las acciones en seguridad e higiene laboral. En el cometido de sus funciones debe coordinarse con el Servicio Social de Medicina Preventiva, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo(94).

2.5. Servicios Comunes.

Estos servicios tienen su origen en la LSS (1974), que dispone que corresponde al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social el establecimiento de Servicios Comunes (art.38.3). El RDLGI se refiere a ellos a propósito de la Tesorería General de la Seguridad Social, TGSS. ALMANSA PASTOR sostiene, "los Servicios Comunes constituyen algo difuso a que se alude esporádicamente en diversos pasajes de la ley, pero a los que no se dedica un espacio a su regulación", agregando, que "con cierta aproximación se podrían caracterizar como entidades de coordinación administrativa, que desarrollan funciones auxiliares y complementarias de la gestión de la Seguridad Social, indiscriminadamente sobre el régimen general y los regímenes especiales"(95).

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al crearlos, puede o no dotarlos de personalidad jurídica. A través de ellos el Estado interviene en la gestión de la Seguridad Social, independientemente de las potestades normativas y de vigilancia, inspección y tutela que se ha reservado. En su estructura y funcionamiento el legislador no ha contemplado la participación de los interesados, salvo en el caso de la TGSS y de manera indirecta.

Los organismos que tiene el carácter de tales son: la Gerencia de Informática, el Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, y, la Tesorería General de la Seguridad Social, TGSS.

a) Gerencia de Informática.

Creada como un Servicio Común por Orden Ministerial de 8 de Enero de 1982, sus funciones son las de dirección, coordinación y control de los servicios de informática y de ordenación de datos del Sistema de Seguridad Social.

b) Instituto de Estudios laborales y de Seguridad Social.

Este servicio común, creado al amparo del art.4.2.LSS, actualmente regulado en materia de estructura y funciones por el RD 1450/1983, de 25 de mayo, tiene encomendadas tareas de "estudios jurídicos, sociológicos, económicos y estadísticos de la Seguridad Social", así como, sin duda, para asegurar la coordinación de los entes gestores previstos en el art. 34,LSS y para los conciertos con la Universidad de cursos superiores y de 'trabajos de investigación' ". Se encuentra adscrito a la Secretaría General de la Seguridad Social del Ministerio del ramo (96).

c) Tesorería General de la Seguridad Social.

Instituida por el RD. 2318/1978 de 15 de Sept., su organización, estructura y funciones, a partir de esa fecha ha sufrido una serie de modificaciones. Su actual regulación se encuentra, además del RDLGI, en el RD 1314/1984 de 20 de Junio.

La disposición Adicional Segunda del RDLGI está dedicada íntegramente a su regulación jurídica. Se la define como Servicio Común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia -único de los tres Servicios Comunes que goza de ella-, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de su Secretaría General para la Seguridad Social (art. 5.1, RD.102/ 1983, de 25 de enero)(97). En la TGSS se unifican los recursos financieros, "tanto por operaciones presupuestarias como extra-presupuestarias, tiene a su cargo la custodia de los fondos de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social".

El párrafo tercero de la misma disposición Adicional señala que en la TGSS se constituirá un fondo estabilizador único para todo el sistema "que tendrá por finalidad atender las necesidades asignadas por desviaciones entre ingresos y gastos, esta reserva de estabilización será invertida de forma que tenga el grado de liquidez, rentabilidad y seguridad técnicamente precisas".

Los principios orientadores de la organización y funciones de la TGSS son los de, solidaridad financiera y unidad de caja. En verdad, en la TGSS se concretan estos principios que fueron los que sirvieron de inspiración a toda la reforma de 1978. Se debe tener presente a su vez, para entender el cometido de este Servicio, que el sistema financiero es el de reparto, salvo para el régimen de Accidentes de Trabajo, para las Mutuas Patronales y Empresas (excepción prevista en el art. 51 de la LSS), como ya se dijo.

Como en los otros servicios comunes y en los organismos autónomos, el RDGLI y las demás disposiciones legales que se refieren a la TGSS, no consultan ningún tipo de participación directa de los interesados en su estructura, salvo en cuanto que, el Consejo General del INSS tiene la tuición de la TGSS.

Las funciones solidarias y unificadas que tiene encomendado este servicio son: "a) recaudar los recursos financieros a todos los Regímenes. b) Disponer custodia de recursos constituidos por valores o créditos. c) Ordenar el pago de pensiones, salvo colaboración de las empresas. d) Ordenar pagos por operaciones de capital. e) Disponer de movimientos de fondos. f) Constituir el Fondo de Estabilización. g) Elaborar los Presupuestos de la Seguridad Social. h) Autorizar la apertura de cuentas. i) Llevar el inventario de los bienes inmuebles.

"Dentro de su organización aparecen como Organos Centrales el Tesorero General, con funciones de Dirección, Gestión y Representación y rango de Director General, asistido por cuatro Subdirecciones, Recursos, Pagos, Técnicos, Ordenación.

"Las Tesorerías Territoriales tienen como principales funciones: a) Recaudar cotizaciones. b) Ordenar el pago de las obligaciones de la Seguridad Social. c) Disponer las movilizaciones de fondos. d) Confeccionar el presupuesto anual provincial. e) Información a los Servicios Centrales. f) Control de los débitos. g) Tramitación de expedientes de aplazamiento en pagos de cuotas.

"A nivel Provincial existen los siguientes órganos: Un Tesorero Territorial. Un Tesorero Adjunto y los correspondientes jefes administrativos"(98).

2.6. Colaboración en la gestión.

Ya se ha dicho que la gestión de la Seguridad Social española es publicitada y privatizada su colaboración. Esta última está regulada básicamente, en los artículos 46, 47, 199 y 200 de la LSS, y reorganizada de acuerdo con el criterio de unidad de caja por el artículo 2.3. del RDLGI que señala: "la actual colaboración en la gestión podrá seguir realizándose por Empresas, Mutuas Patronales y Asociaciones, Fundaciones y Entidades Públicas y Privadas, previa su inscripción en un Registro Público". ALMANSA PASTOR ha caracterizado a los organismos que caben en la poco precisa expresión colaboración en la gestión, como: "entidades privadas o públicas, no estatales, ni descentralizadas funcionalmente, que cooperan con el Estado y sus entes instrumentales -Entidades Gestoras- en la gestión de la Seguridad Social". Agregando que esta fórmula de intervención de los privados en la gestión es la traducción legal del principio de eficacia social enunciado por el RDLGI(99).

a) Las Mutuas Patronales.

De origen muy antiguo, están hoy reguladas por la LSS art.202 al 207. Son asociaciones privadas con personalidad jurídica, debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "constituídas con tal denominación, sin ánimo de lucro, por empresarios en relación con el personal a su servicio, con el único objeto de colaborar en la gestión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, repartiendo los costos y gastos de las contingencias derivadas entre los empresarios asociados, los cuales asumen una responsabilidad mancomunada".

ALONSO OLEA sostiene que la colaboración de las Mutuas en materia de enfermedades profesionales es relativa (no así en accidentes del trabajo donde la colaboración es real y muy importante), por cuanto el asegurador real en definitiva, y por la forma como el legislador a cubierto el riesgo, es el INSS y el INSALUD(100).

En cuanto a sus atribuciones, MANRIQUEZ señala que, las "Mutuas Patronales son las asociaciones constituidas con responsabilidad mancomunada y cuyas operaciones en su calidad de entidades colaboradoras en la gestión se reducen a repartir entre sus asociados: "a) El coste de las prestaciones por causa de accidentes de trabajo sufridos por el personal al servicio de los asociados. b) El coste de las prestaciones por enfermedades profesionales padecidas por el mismo personal en la situación de incapacidad laboral transitoria. c) La contribución a los servicios de prevención y recuperación previstas en la legislación vigente. d) Los gastos de administración de la misma entidad. No podrán dar lugar a la percepción de beneficios económicos de ninguna clase para sus asociados, formando parte del patrimonio de la Seguridad Social los ingresos de las Mutuas tengan como consecuencia de las primas de accidentes de Trabajo. Los excedentes anuales obtenidos en su gestión habrán de afectarse a constitución de las reservas reglamentarias, destinando el resto de los excedentes al menos en un 80% a fines de prevención y rehabilitación"(101).

b) Colaboración de las Empresas.

Las Empresas (los empresarios) colaboran de manera individual, es decir, respecto a su personal, de manera que no es posible la colaboración de una agrupación de empresarios(art. 208.1 LGSS). La colaboración empresarial puede ser de carácter voluntario u obligatorio.

- Colaboración voluntaria:

La Ley de Seguridad Social art.208, autoriza a las empresas para autoasegurarse de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en cuanto asistencia sanitaria, prestaciones recuperatorias y prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria (i.l.t.), así como, la asistencia sanitaria e i.l.t. respecto de las enfermedades comunes y el accidente no laboral.

- Colaboración obligatoria:

Es una forma de colaboración a través de la delegación de ciertas prestaciones de Seguridad Social a la empresa, la cual no puede negar su colaboración. Consiste en el pago por el empresario a los trabajadores de su plantilla, de las prestaciones económicas que les corresponden por i.l.t., desempleo parcial y protección de la familia, (Orden del M. de Trab. de 1966, que regula la colaboración de las empresas, O.C.E. art. 16 y 17 y sus modificaciones)(102).

c) Organizaciones colegiales sanitarias.

La colaboración de estas organizaciones es de carácter indirecto y se encuentra regulada en la LGSS art. 114, 107 y 201. La colaboración se concreta en la designación de vocales representantes en los Colegios Profesionales respectivos, que hayan de formar parte de las Comisiones Centrales constituidas para la provisión de vacantes de personal sanitario; designar representantes de los Colegios Profesionales correspondientes en las Comisiones Mixtas que intervienen en la fijación de los precios de las especialidades farmacéuticas, y; en ge-

neral en la designación de los profesionales que deben formar parte de los órganos de gobierno de las entidades gestoras.

ALONSO OLEA señala que se trata, "de la colaboración de los Colegios Profesionales en cuanto tales; la de los colegiados es esencial para el régimen de las correspondientes prestaciones que, a su vez, son esenciales en el conjunto de la seguridad social. Todo ello con independencia de la intervención de los propios colegios y, en su caso, de los sindicatos, en la regulación de las condiciones en que se prestan sus servicios a la seguridad social los propios profesionales, intervención en gran parte informal y no reglada, no por ello menos efectiva y real"(103).

d) Los conciertos.

Previstos en la LSS art. 209, con el fin de que las entidades gestoras concierten las prestaciones de servicios administrativos y sanitarios o de recuperación profesional con cualquier otro organismo público o privado. Los conciertos deben ser aprobados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de Sanidad y Consumo, en su caso), y están sometidos a una serie de requisitos que tienen por objeto resguardar el adecuado funcionamiento del sistema. No podrán implicar una "compensación económica que consista en la entrega de un porcentaje de las cuotas del Régimen General siempre y cuando nunca entrañe en forma alguna, sustitución en la función gestora encomendada a aquellas entidades"(104).

Concluyendo, la dictación del RDLGI respondió a la necesidad de reformar el sistema de Administración y Gestión que la sociedad española de la época -1978- veía como deficiente en el cumplimiento de los fines que ella debe servir.

Los defectos percibidos en el sistema tenían causas diversas, pero conexas, como queda dicho en los Considerandos del RDL. Causas de índole técnicas: "mala organización y falta de una coherente concepción sistemática de su estructura y financiamiento"; como políticos-sociales: falta de información adecuada del sistema y su funcionamiento y falta de participación de los interesados en las decisiones de la Seguridad Social. Influyen también en la decisión de legislar: la crisis económica, la necesidad de ir adecuando la Seguridad Social a la de los países de la Comunidad Económica Europea, en la que se aspira a ingresar y, como consecuencia de la transición política iniciada en la época, la necesidad de modificar las instituciones con el fin de hacerlas funcionales a las nuevas condiciones políticas que impone el definir a España como un "Estado social y democrático de Derecho" (art.1.1. Const.).

La reforma que se emprende a partir de este RDL -inspirada en los principios de simplificación, racionalización, economía de costes, eficacia social y descentralización, más los de solidaridad financiera y unidad de caja-, trajo como consecuencia; la simplificación de las Entidades Gestoras, la modificación o creación de nuevos Organismos Autónomos y Servicios Comunes -se crea la TGSS- que unifica el sistema financiero y se orienta la colaboración que pueden ofrecer-voluntaria u obligatoriamente-, organismos de naturaleza privada como son las Mutuas y las empresas.

La Seguridad Social española es administrada y gestionada por: a) entidades gestoras; caracterizables como entidades públicas, relativamente autónomas, con participación de los interesados, y sometidas a una fuerte tutela del Estado a tra-

vés del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Sanidad y Consumo, en su caso. b) Organismos autónomos que administran los servicios y prestaciones vinculadas al empleo, la administración institucional de la sanidad nacional, la asistencia social, y la higiene y seguridad en el trabajo. c) Por los servicios comunes, que complementan y coordinan administrativamente las funciones auxiliares al sistema.

Todas estas características de la administración y gestión descartan, desde luego, la intervención privada directa en la cobertura de los riesgos y en la concesión de las prestaciones de Seguridad Social quedando, en la práctica, limitada su intervención a la "colaboración" en el otorgamiento de prestaciones, cubriendo determinados estados de necesidad y contribuyendo por iniciativa propia o acuerdo entre partes (convenio colectivo), a la mejora de las prestaciones cubiertas en el régimen general, sujetas a la expresa autorización de la autoridad pertinente y sin que medie ánimo de lucro en su actuación.

3. LA PARTICIPACION EN LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA.

La Seguridad Social, actividad pública de carácter económico social que sirve a la concreción de objetivos de política económica a más de los suyos propios, es uno de los ámbitos en que la participación -intervención colectiva de los sectores interesados a través de sus representantes- se ha incorporado específicamente en los órganos encargados de la adminis-

tración y gestión. La fundamentación de la intervención social se encuentra, por un lado, en el afán de ampliar y ahondar los espacios democráticos, por medio de la inclusión de los sectores afectados o interesados en las funciones que les afectan, aspiración que viene apoyada por las distintas corrientes ideológico-políticas, claro, con las diferentes orientaciones de cada una de ellas y de sus matizaciones (simplificadamente: como forma de "colaboración" para unos, y para otros, como vía de transformación o cambio más o menos rápido del esquema social existente). Otro motivo fundante de la participación proviene de conveniencias de eficacia técnica; de tal manera es querida por los gobernantes y los usuarios, como una forma de encarar deficiencias en el cumplimiento de la actividad. Ambas fuentes de sustento para la aplicación de principio no necesariamente van unidas.

En el caso español, la Seguridad Social conoce desde antiguo (lo antiguo en esta materia es principios de siglo), el interés por incorporar a los usuarios (trabajadores afiliados, primeramente) en la generación o control de las decisiones administrativo-gestoras de la institución, (igual se ha dado en otros ámbitos, la empresa concretamente, aunque más tardíamente). Los fundamentos nacionales de esta preocupación doctrinaria y legal se corresponden con las enunciadas en el párrafo anterior, y desarrolladas en forma más plena en el Capítulo Segundo. Con un sistema de protección de inspiración contributivo-profesional, pero ampliamente generalizado en la actualidad, con serias dificultades de coordinación y armonización, reflejadas (y en parte causa a la vez de estos problemas), en la estructura de gestión y administración, la participación social evolu-

ciona como una demanda/oferta, tecnocrática y democrática, contestataria y colaboracionista (la más de los casos). Características que el fenómeno presenta de forma paralela, superpuesta o conjunta, dependiendo del lugar desde el cual se mire y de los momentos históricos que se consideren.

Para la observación crítica, en consideración a lo que se ha dicho hasta aquí y, como una forma de verificar un caso determinado de intervención de los beneficiarios, dividiremos el tratamiento de la participación social en el sistema español en tres fases: desde sus primeras manifestaciones al momento del cambio político, inicio de la "transición"; una segunda etapa constituida por la gestación y puesta en funcionamiento de las normas actuales, y; por último, las perspectivas futuras de la participación a partir de los postulados constitucionales y de las proposiciones alternativas a la realidad imperante, elaboradas en consideración a esos principios programáticos de la Norma Básica.

3.1. Los orígenes de la participación social.

Las expresiones iniciales de interés por la participación de los beneficiarios en la administración y gestión de la Seguridad Social se dan, casi con los orígenes del sistema, en el año 1913, motivadas en el deseo de establecer una "garantía social" de acierto en el funcionamiento "que una institución pública debe ofrecer", y "como protección del asegurado". La inquietud surge a nivel de la doctrina con las proposiciones de LOPEZ NUÑEZ(105), y del movimiento obrero, en cuanto interesado por

esos años, al igual que en la mayoría de los países europeos, por "controlar la empresa" y la vida económica.

ESTEBAN VELASCO sitúa en los años veinte la época en que cristalizan las primeras manifestaciones de las tendencias partidarias de la intervención en la fábrica, en su forma de "control obrero". Indica que en España se planteó la cuestión, "sobre todo, con ocasión del 'Anteproyecto de ley de contrato de trabajo de 1922'... En él ... se preveía la creación de unos 'Consejos de Cooperación industrial', compuestos de obreros representantes, en igual número, de los directores técnicos y mandatarios del capital, entre cuyas funciones se preveía... la de 'intervención en los Consejos de Administración de las Empresas' ...(que en definitiva) ... desaparecen del Proyecto de ley aprobado por el Instituto en 1923..." (106).

Durante el período de la II República, junto con la ratificación de los Convenios 24 y 25 de la OIT, sobre seguro de enfermedad en la agricultura y la industria en los que se contemplan formas de participación; se inician las fundamentaciones "réticas" de la participación en la Seguridad Social, pero no hay logros manifiestos de ella, ni en esta institución ni en la empresa, aunque en esta última se elaboró un "Proyecto de Ley de Comisiones interventoras de obreros y empleados", que sería contrario a la ideología del Régimen surgido de la Guerra Civil(107).

En la concepción ideológica subsiguiente, vaga e imprecisa, del nacionalsindicalismo y con una visión "corporativista del orden económico y de la empresa", se propician y llevan a la práctica medidas de participación social,

como una fórmula que permitiera la "armonía y la colaboración", tanto en la Seguridad Social como en la empresa. En la industria la intervención de los trabajadores no fue pensada para ejercer modalidad alguna de control obrero, sino para contribuir a la buena marcha de la empresa como unidad productiva"(108).

En el sistema de Seguridad Social la introducción de la participación es lenta pero continua, y aunque establecido con anterioridad, tanto en el INP como en las Mutualidades Laborales, sólo logra su institucionalización de una manera general con la LB. (Bases 1a. y 17a.). Hoy el sistema vigente del RDLGI tiene sus antecedentes legislativos en la LSS de 1974, que a su vez, como sabemos, reconoce su fuente definitiva en la LB.

Durante todo este período -principios de los años cuarenta hasta la segunda mitad de la década de los setenta- la participación social es organizada de manera tripartita, a través de representaciones de los trabajadores (mayoritarias frente al número de vocales asignados a los otros actores sociales participantes), que designan sus delegados por medio de su agrupación obligatoria y oficial, (la Organización Sindical), por las asociaciones patronales, y por la representación de la Administración. La participación es de tipo indirecto e interno, en cuanto a que los delegados representantes se incorporan en órganos institucionalizados del INP y las mutualidades, participando en la generación de las decisiones administrativas y gestoras. En general, y teóricamente, el sistema estaba estructurado para que los interesados compartieran en relativa igualdad decisiones, pero la forma como se articuló la representación de los trabajadores quitó gran parte de la validez que presenta-

ba el esquema(109). La gestión en la terminología de VILLA GIL era entendida en esos años, como una función "propia" de los sindicatos, es decir, las asociaciones obreras y las asociaciones administrativas. Atribución que se reafirma en la LB y en la legislación posterior, pero el mantenimiento de la forma de designación de los representantes sindicales impedirá -en opinión de este autor- que las leyes de los años sesenta y principios de los setenta introduzcan "elementos capaces de presentar la gestión como una acción pública verdaderamente compartida por los antagonistas sociales"(110).

La fórmula participatoria a partir del artículo 41 de la LSS, es caracterizada por DESDENTADO BONETE por tres principios:

- Principio de composición tripartita de los órganos de gobierno,

- Principio de la mayoría de los vocales electivos y dentro de estos de los vocales representativos de los trabajadores, y

- Principio de la representación a través de la Organización Sindical Oficial, por cuanto, "las representaciones de empresarios y trabajadores debían designarse a través de la oportuna elección efectuada por las Uniones de Trabajadores y Técnicos y Uniones de Empresarios de los correspondientes sindicatos, con arreglo a las normas de procedimiento electoral de la Organización sindical". Indica a continuación, que "se trataba... a pesar de los fuertes mecanismos de tutela y control estatal..., de órganos con facultades de decisión y 'no' de meros órganos consultivos, como puede comprobarse de un análisis de los correspondientes Estatutos". Concluye que "de esta

forma, la Ley garantizaba formalmente una composición democrática, aunque en la práctica el control de la organización sindical sobre el proceso electoral y el carácter escasamente democrático de éste neutralizaba la posible eficacia de la representatividad obrera".

Por su parte VILLA GIL entiende que, "en todo el período nacionalsindicalista la participación quedaba canalizada a través de las estructuras de un sindicalismo oficial de conciliación vinculada al aparato del Estado, fragmentada y diluída, además por su composición paritaria, por la presencia en órganos de gobierno de un número importante de vocales no electivos y bloqueados por una tutela férrea y por un cuadro de competencias que actuaban sobre materias regladas heteronómicamente...", agregando que, "no se trataba tanto de una gestión social controlada por el Estado como de un sistema de gestión estatal descentralizado, decorado por una participación simbólica, y perfectamente neutralizada de los interesados"(111).

3.2. El RDLGI y la participación.

Con el inicio de la transición del régimen autoritario a un "Estado democrático y social", la participación está presente en todas las propuestas de reformas políticas, económicas, sociales y culturales, y por supuesto, entre ellas de la Seguridad Social.

El criterio es que la intervención social en la empresa(112), en los servicios públicos y en la administración y gestión de la Seguridad Social, debía ser transformada para adecuarla a las nuevas condiciones que la sociedad española

enfrenta. La realidad en la que se mueven las propuestas de reforma de la participación -en lo que a nosotros importa-, están sustentadas en que:

- El sistema vigente a la fecha (1977) consagraba la participación tripartita y dentro de ella, mayoritaria de los representantes de los trabajadores en los órganos de dirección de las entidades gestoras. Pero la generación de los delegados obreros no era plenamente democrática, se encontraba mediada por la Organización Sindical, con lo cual la relevancia de esta intervención, como forma de compartir/restringir el poder interno de manera efectiva, era escasa o "simbólica".

- El cúmulo de atribuciones de los órganos de decisión del INP y las Mutualidades Laborales eran amplias, y de no ser por el cauce de articulación de la participación habría existido una real intervención social.

Frente a estas condicionantes las proposiciones gubernamentales -contenidas en los proyectos de reforma impulsados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Libro Blanco y los borradores de los "Acuerdos de la Moncloa"-, se orientaban a modificar la forma de integrar los órganos colegiados de participación y variar/restar las atribuciones conferidas a estos cuerpos, aumentando las tutelas estatales. A estas propuestas que encuentran su plasmación legal en el RDLGI las contrapartes sociales, léase en este caso las organizaciones sindicales (la patronal, en genral, no discrepa de las propuestas de la Administración), terminan sumándose a ella con más o menos reservas, en parte, quizá, por no contar con proyectos alternativos seriamente elaborados, o por no tener aún la capacidad de contestación sufuciente, o por estar demandada su

atención en cuestiones vinculadas con otras áreas del quehacer político y económico. Para VILLA GIL, "en general, durante todo el período de la transición política, las propuestas de los antagonistas sociales o no han existido o no han superado el nivel de las afirmaciones de principio, tópicas e ineficaces"(113).

De haberse mantenido el cuadro de atribuciones conferidas a los órganos de dirección de los entes gestores y la manera de integración de éstos, claramente se habría llegado a una democratización, o si se quiere, a una mayor ingerencia de los interesados (los sindicalistas, por ser los mayoritarios en vocales) en las decisiones de la vida de la institución, por el hecho que con el restablecimiento de la libertad sindical y su antecedente la extinción de la sindicación obligatoria y la Organización Sindical (RD 31/1977, de 2 de junio y, RD 3149/1977 de 6 de Diciembre), las organizaciones obreras mayoritarias de acuerdo a las elecciones de 1978 (Unión General de Trabajadores, UGT, y Comisiones Obreras, CC.OO.), habrían controlado con facilidad la orientación de la gestión en materias tales como: exámen y control global de la gestión, aprobación de directrices internas sobre el funcionamiento de la gestión y la programación de la misma y la concesión de prestaciones y beneficios no reglados, elaboración de presupuestos, aprobación de programas de inversión, autorización o decisión sobre actos de disposición patrimonial, etc.

En los términos de VILLA GIL -ya referidos- a partir de 1977, la orientación es que la gestión y administración del sistema es una actividad "impropia" de los sindicatos, por lo cual se igualan las representaciones de los tres estamentos sociales intervinientes y se cercenan atribuciones a los órga-

nos de su dependencia (por ejemplo, la Intervención General de la Seguridad Social, en materia de control y vigilancia de los gastos y costes de la acción protectora).

VILLA GIL explica el proceso iniciado en 1977 de la siguiente manera: "con el restablecimiento del principio de libertad sindical.. se va a producir una nueva forma de plantear la política de participación de los beneficiarios en las entidades gestoras a sindicatos...

"Comenzará entonces un esfuerzo continuado, al que todavía no se ha puesto fin, y en el que se distinguen ya varias etapas perfectamente diferenciables, con el argumento implícito de que la gestión de la seguridad social no es una función propia, y mucho menos básica de los sindicatos"(114).

Todo el proceso reformador de la estructura gestora de la participación en ella tiene como punto culminante la promulgación del RDLGI, en cuyo preámbulo, que tiene como antecedente, como se vió, los Pactos de la Moncloa; la participación social es expresada como una exigencia de una sociedad democrática. En sus normas se regula la participación de los sindicatos, patronales y Administración en el INSS, INSALUD, INSERSO e INEM. A estos entes gestores participados cabe agregar a las organizaciones colaboradoras: Mutuas Patronales. Las disposiciones legales aplicables y que desarrollan el mandato del RDLGI son el RD 3064/1978, de 22 de Dic.; RD 1854, de 30 de Julio de 1979, y el RD 439/1979 de 20 de Febr.(115).

En síntesis, la intervención social de la Seguridad Social española, surgida "como idea" en la segunda década del siglo encuentra consagración paulatina en los años cincuenta,

se institucionaliza de manera general en la legislación de los años sesenta, y es reformada y estructurada de la manera en que actualmente existe en el RDLGI (1978). Además, como se dirá, el principio es sancionado positivamente en la Constitución que entró en vigor un mes después que el RDLGI.

3.2.1. Composición e integración de los órganos participativos.

En relación de participación, el órgano en que se integran los representantes de los interesados constituye el elemento funcional. En su seno se desarrollan las conexiones entre los sujetos participantes (Administración-usuarios) a fin de controlar, vigilar, informar o compartir las decisiones sobre administración y gestión de la entidad.

La estructura administrativa del sistema español contempla estos órganos en el INSS, INSALUD, INSERSO, INEM y en las Mutuas Patronales. Con una regulación, en cuanto a composición (sectores llamados a intervenir), integración (número de representantes por cada uno de los grupos con derecho a participar), funcionamiento y competencias, iguales o similares en las cuatro primeras y diversas en las Mutuas.

En las entidades gestoras y el INEM existen con carácter participativo: el Consejo General y la Comisión Ejecutiva Nacional y las Comisiones Ejecutivas provinciales.

Paralelamente a éstos están los organismos de línea o de dirección y ejecución. En las Mutuas Patronales la participación de los trabajadores se contempla en la Junta General y en la Comisión de prestaciones especiales.

La composición de los organismos participados es la siguiente:

a) En las Gestoras y el INEM los Consejos Generales, de carácter tripartito, están compuestos por treinta y nueve miembros; trece representantes de los sindicatos más representativos y en proporción a su representatividad, trece vocales de las organizaciones empresariales de mayor representatividad, y trece representantes de la Administración. Son presididos por el Director General del Instituto, cuyo cargo depende directamente del Presidente, que es el Subsecretario para la Seguridad Social y el Subsecretario para la Sanidad, según el ente de que se trate. Por su parte, las Comisiones Ejecutivas, tanto nacionales como provinciales, de carácter tripartito (al igual que los Consejos Generales están integrados por nueve vocales; tres representantes de los sindicatos, tres delegados de los empresarios y tres representantes de la Administración. Los vocales de las organizaciones sindicales y empresariales son elegidos por y entre los respectivos vocales integrantes del Consejo General de cada una de las entidades gestoras y del INEM. Son presididos por el Director General del respectivo Instituto. A nivel provincial, las Comisiones Ejecutivas se integran de manera similar que la Comisión Ejecutiva Nacional, en cuanto a número de vocales y a las organizaciones representativas que tienen derecho a designar integrantes(116).

b) En las Mutuas Patronales existe la Junta General que es el órgano superior de la entidad y está compuesto por todos los asociados y por un representante de los trabajadores, y las Comisiones de prestaciones especiales: integradas

por representantes de los empresarios asociados y de los trabajadores(117).

En la TGSS -servicio común- no existen órganos participativos, pero según Orden Ministerial de 31 de enero de 1979, la intervención social en ella se desarrolla a nivel nacional, para su control y vigilancia, por el Consejo General del INSS, por analogía se ha entendido que a las Comisiones Provinciales Ejecutivas de este Instituto corresponden las atribuciones de control y vigilancia de las Tesorerías Provinciales. La falta de intervención social en la TGSS, y sobre las implicancias que para la autenticidad participatoria tiene la ausencia de esta intervención en materias presupuestarias y de gastos, volveremos en el punto siguiente.

En cuanto al funcionamiento de los Consejos Generales y las Comisiones Ejecutivas, ya nacionales ya provinciales, las reglas son; que los primeros se reúnan al menos, una vez cada tres meses y en sesiones extraordinarias cuando se acuerde de propia iniciativa o por petición del 20% de sus miembros. En tanto las Comisiones Ejecutivas se reunirán una vez al mes o cuando lo decida su presidente o sea solicitado por un tercio de sus miembros(118).

Al lado de los entes participativos están los órganos de dirección y ejecución de carácter unipersonal, dirigidos por el Director General y el Secretario General; constituyen órganos perfectamente jerarquizados a los que corresponde la dirección, gestión e inspección del ente; "estructura de poder que, en definitiva, remite a la Administración del Estado a través del sistema de libres designaciones y del ejercicio de la tutela del Ministerio". Del Director General depende

la Secretaría general, que tiene como tareas: información, relaciones públicas, inspección de los servicios y coordinación. Del mismo Director dependen las Subdirecciones Generales de Gestión, Administrativa, Técnicas, Personal y Relaciones Internacionales, estructuradas por servicios, secciones y negociados. A nivel provincial existen, como organismos de línea la Dirección Provincial, organizada en Subdirecciones, Agencias y Unidades de enlace, que son las que "asumen la gestión real"(119).

De lo expuesto se deduce que la estructura del sistema gestor es dualista; órganos de participación y órganos de ejecución y dirección; que los órganos participativos son colegiados y de integración tripartita, con igual número de representantes por cada sector y en que las decisiones internas se adoptan por mayoría. ALMANSA PASTOR indica que la estructuración del sistema español ha rehusado "el sistema formal integrante, que supone que en el mismo órgano decisorio se integran las representaciones participatorias, sistema seguido con anterioridad por el INP en su Consejo de Administración y Comisión Permanente y por el Mutualismo laboral en sus asambleas y Juntas rectoras, en sus apariencias formales de participación"(120).

3.2.2. Formas, intensidad y grado de la participación social.

a) Formas de participación.

El sistema español de participación puede calificarse en su estructuración, sin duda de tipo indirecto e interno.

a.1.) Es participación indirecta, en la generación de los representantes de los trabajadores y de los empresarios, las organizaciones consideradas "representativas", interme-

dian entre los sujetos con derecho a participar -asalariados y patronos. De tal manera que son estas asociaciones y sindicatos mayoritarios, los que designan los vocales que les corresponden en los organismos participados, excluyéndose toda forma de manifestación directa de los interesados en la selección de los vocales. Toda la cuestión se centra entonces, en determinar que se entiende en España por sindicatos y asociaciones más representativas.

a.2.) Se trata de una participación interna, ya que los representantes de los beneficiarios y/o afectados se incorporan en órganos institucionalizados de las entidades gestoras de la Seguridad Social; los Consejos Generales y las Comisiones Ejecutivas. En las Mutuas patronales los representantes de los trabajadores se integra en la Junta General y demás organismos que creen ~~por~~ los Estatutos.

Según lo ya indicado (supra Capt.II,3.2), SANCHEZ MORON relaciona la participación interna con la que se efectúa por los funcionarios en la gestión de los servicios del Estado, idea que se puede extender a la empresa, en cuanto los Comités de empresa o delegados de personal representan a los trabajadores de la industria ante el empresario. De usarse esa tipología la participación en la Seguridad Social sería externa, ya que la intervención del personal de las entidades gestoras no está reglada, y es más, está expresamente prohibido que la designación de los representantes sindicales o patronales "recaiga en personas que, funcionarios o no, presten sus servicios en la Administración Pública o en la Seguridad Social"(121).

Las organizaciones sindicales españolas, no sólo han sido críticas a la forma en que se organiza y se presta la

acción protectora de la Seguridad Social, sino que han participado, de la misma manera que las patronales en la "concertación" de programas mínimos de actuación en materias económico-sociales (por ejemplo: el Acuerdo Nacional de Empleo, ANE, y el Acuerdo Económico y Social, AES), sin que ello embarace su actuación en la gestión interna de la Seguridad Social. Claro que en esto ha influido -relativamente- la escasez de atribuciones de los órganos de participación, o mejor dicho de la poca intensidad que posee la fórmula participatoria.

La participación informal se encuentra muy desarrollada tanto a un nivel general como particular. Los agentes sociales; sindicatos (generalmente los más representativos), las patronales y el Gobierno, discuten y conciertan programas de desarrollo económico y social que sirven de marco a la legislación que al respecto debe dictarse y a los contratos colectivos que deben suscribirse por las partes de la relación laboral, contando de anticipado con el parecer y acuerdo de los sectores afectados. Es una fórmula interesante que merece un estudio más detenido, claro que en un contexto distinto al de esta tesis.

En el recientemente celebrado Acuerdo Económico y Social, AES, en su Preámbulo se propone que las partes firmantes (UGT, CEOE y Gobierno), "aunarán" sus esfuerzos "para el mantenimiento y la creación de empleos, desde el ejercicio de sus respectivas esferas de actuación". Se reconoce que la negociación es un "medio idóneo para proceder a la realización de un esfuerzo solidario, que permita la mejor utilización de los recursos e instrumentos disponibles para relanzar la inversión y aumentar el empleo. Al mismo tiempo se contribuye a la mejora del clima de confianza nece-

sario para el desarrollo de la actividad económica y a la disminución de incertidumbres, lo que redundará en la elevación del bienestar general de la comunidad..."

Sobre Seguridad Social, en el art. 13 se reconoce por las partes firmantes, "la necesidad de afrontar cuanto antes un proceso de reforma en el actual sistema de Seguridad Social, de modo que puedan eliminarse las incertidumbres surgidas, y se definan bases firmes sobre las que asentar el futuro..." Se acuerda enseguida, constituir una comisión tripartita, que en un plazo breve (tres meses) "proceda a un examen de conjunto del actual sistema de Seguridad Social y que formule las propuestas correspondientes..."

Em materia de participación social, el art. 19 establece que durante el período de vigencia del acuerdo se constituirá un "Organismo de consulta y asesoramiento al Presidente (de Gobierno), en materia de política socio-económica."

En cuanto a la participación institucional en la Seguridad Social, el art. 20 reconoce que, "el transcurso del tiempo ha permitido constatar un desarrollo desigual en el ejercicio de la participación institucional, lo que hace aconsejable que por parte de la Comisión de Seguimiento del AES se aporten las opiniones y criterios las Organizaciones Empresariales y Sindicales que gozan de dicha representatividad institucional que permitan la adopción de las medidas tendentes a profundizar y a hacer eficaz la participación de las Organizaciones Empresariales y Sindicales". "El sistema de participación se complementará con la constitución del Consejo de la Formación Profesional y la transformación de la Comisión de Vigilancia del Fondo de Garantía Salarial en un Consejo Rector, en los términos que se determinarán reglamentariamente" (122).

b) Intensidad de la participación. Esta se refiere a la influencia o profundidad que la actuación de los sujetos participantes -de sus representantes- tienen, a través del órgano en el que se integran en las decisiones administrativas y gestoras de la institución y que se puede medir por los grados: autogestión, cogestión, control, consulta, derecho a información, etc. (Supra Capt.II, 4.1.)

El análisis de estas cuestiones en el sistema español requiere indagar sobre las funciones que se atribuyen a los Consejos generales y a las Comisiones Ejecutivas.

El RDLGI establece (art.3), que los interesados participan en "el control y vigilancia" de las Gestoras -el mismo tipo de participación se consulta en el INEM-. La cuestión, entonces es saber que ha de entenderse por participar en el control y vigilancia.

De acuerdo con los respectivos Decretos Reglamentarios de la intervención social, en las dos instancias participativas que se crean al interior de cada entidad, controlar y vigilar es:

a) A nivel del Consejo General:

- elaborar los criterios de actuación del Instituto respectivo;
- elaborar el anteproyecto de presupuesto, y;
- aprobar la memoria anual de la entidad para su elevación al Consejo de Ministros.

b) A nivel de la Comisión Ejecutiva nacional:

- supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo General, y;
- proponer medidas para el mejor cumplimiento de los fines del instituto.

c) A nivel de las Comisiones Ejecutivas provinciales:

- supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos del Consejo general y,
- proponer medidas, planes y programas para el perfeccionamiento de los institutos.

Entre las opiniones que han merecido las competencias asignadas a los órganos participados, merecen destacarse las siguientes:

Para ALMANSA PASTOR las atribuciones conferidas a estos órganos, "constituyen actos concretos de decisión gestora más que de control y vigilancia de decisiones adoptadas por órganos distintos". Agregando que "en orden a la intensidad participatoria, de las atribuciones conferidas a los Consejos generales..., poca claridad se desprende hacia una debida caracterización jurídica. Por que la elaboración del anteproyecto de presupuesto y la aprobación de la memoria anual constituyen actos concretos de decisión gestora, más que control y vigilancia de decisiones adoptadas por órgano distinto..., la elaboración de los criterios de actuación gestora, si tales criterios resultan vinculantes para el órgano gestor al adoptar decisión.., se someten a supervisión y control de la Comisión Ejecutiva, que actúa como auténtico órgano contralor. "En suma, pues, y pese a la dicción legal, los Consejos Generales se constituyen como auténticos órganos gestores cuyas decisiones deben ser aplicadas por los órganos ejecutivos bajo la supervisión y control de las Comisiones Ejecutivas" (123).

Por su parte VILLA GIL se manifiesta de manera distinta, ya que luego de calificar como "desolador" el panorama normativo de la participación en la Seguridad social, al revisar las competencias de los órganos participados, sostiene que un análisis de estos "obliga a una conclusión muy negativa respecto

al alcance efectivo de la participación social en ellos. Realmente las funciones del Consejo General son irrelevantes. La elaboración de los criterios de actuación del INSS, (o del Instituto que se trate), aparte de indeterminada, es una función intrascendente al ser la actuación del Instituto básicamente una actividad reglada; la elaboración de un simple anteproyecto cuya aprobación reserva al Gobierno y a las Cortes Generales el artículo 148 de la Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977; en cuanto a la aprobación de la memoria anual su inoperancia es igualmente manifiesta. Se trata además, de competencias que difícilmente pueden considerarse de 'vigilancia y control' puesto que faltan los mecanismos jurídicos a través de los cuales se materialice una y otro, bien sobre las personas (designación y remoción de los órganos de línea, facultades disciplinarias...), bien sobre los actos (reservas de aprobación, suspensión, anulación...) o bien sobre la información (facultades inspeccionadoras propias). Respecto de la Comisión Ejecutiva el juicio no puede ser distinto ya que incluso sus funciones son más triviales aún..."

Desprende de este análisis, "que el poder decisorio reside realmente en los órganos de línea", cuestión que estaría claramente dicha en los RD. 1854 a 1856, de 1979, al atribuir al Director General "la dirección gestión e inspección" de los organismos, "estructura de poder que en definitiva, remite a la Administración del Estado, a través del sistema de libre designaciones y del ejercicio de la tutela de parte del Ministerio..."

Para FUENTES QUINTANA, la valoración que le merece el modelo de participación es de un "escaso desarrollo". Sostiene que "la participación hasta ahora establecida, de los interlocutores sociales en los Consejos de las entidades gestoras se ha manifestado ineficiente". Considera que el hecho de que "hayan aprobado muchas

normas a posteriori por esos Consejos o que los debates no hayan sido informados, como hubiese sido necesario, las decisiones de la Seguridad Social, indican la conveniencia de hacer más fructífera esa colaboración...". Estima por otra parte, que, "el control de los propios beneficiarios sobre los servicios y prestaciones que reciben es prácticamente inexistente". Cree que en cualquier caso, es evidente que esta mejora en la participación de los interesados en la gestión tiene que comenzar por un mejor suministro de la información.(125).

De la forma en que está estructurada la administración y gestión y de las atribuciones que se confieren a los órganos participados, no se podría desprender que exista algún grado de cogestión, ni menos de autogestión, en el sistema español de Seguridad Social. Es más, las ideas de cogestión no gozan de "buena prensa" en la doctrina nacional, y no existen experiencias, actualmente, en que se pueda apreciar fórmulas de cogestión de la manera como la hemos entendido (supra capt.II, 4.3.). La tendencia más consolidada en materia de participación en el movimiento sindical "responde a los principios del control obrero, que rechaza la integración de los representantes de los trabajadores en órganos de la empresa o de la sociedad". El criterio es hacer de los comités de empresa el instrumento de participación de los trabajadores en la industria, reservándose la actuación de las centrales sindicales a un nivel más general (recuérdese que son los sindicatos UGT y CC.OO los que celebran los acuerdos marcos sobre negociación colectiva), aunque la relación entre la sección sindical, el delegado sindical y el comité de empresa, presentan las tensiones existentes

en un esquema que no acaba aún de definir. el lugar que corresponde al sindicato al interior de las empresas(126).

En relación con la empresa en España, "fue instaurado un sistema limitado de cogestión por Ley 41/1962, de 21 de Julio, desarrollada por D.2241/1965, de 15 de Julio. Sobre el mismo no aparece la más mínima referencia en el ET (Estat. de Trab.) que además deroga expresamente las normas citadas (disp. final 3, núms 6 y 8). Hay que dar pues, por fenecido este sistema y por automáticamente cesados los 'representantes del personal en los consejos de administración' existentes, como consecuencia de la posición actual del péndulo respecto de institución tan discutida por todos en cuanto a su objeto, fines y eficacia, Presumiblemente podrán subsistir las representaciones, si alguna, estatuida por convenio colectivo, y existir las que estos creen -como pueden al amparo del propio ET. art.85.1.- en el futuro"(127).

En atención a las competencias vistas, la influencia de la participación de los interesados en la administración y gestión hay que ubicarla entre las de control, información y consulta, a pesar del nombre que tienen en el RDLGI. Las atribuciones de estos órganos -escasas y genéricas- no resultan expresamente vinculantes para la Administración, que ejerce una fuerte tutela sobre todo el sistema. A más, estas competencias genéricas del control y vigilancia lo son respecto de materias entre las cuales no se incluye la toma de decisiones sobre objetivos de actuación de las entidades gestoras; quedan reservadas al Ministerio tutelante.

La escasez de atribuciones se percibe, por ejemplo, en cuanto al control y vigilancia de la gestión económico-financiera, recaudatoria y de administración de los recursos del sistema, que el RDLGI reservó a la TGSS, en la cual no existen organismos de participación directa. El control del servicio común se efectúa por el Consejo General del INSS. La importancia del control de los recursos viene dada por la procedencia de éstos; en su mayoría son frutos de las aportaciones empresariales y de los afiliados cotizantes(128). Tampoco los órganos participativos tienen ingerencia en materia de designación del personal superior de las entidades gestoras y sobre su remoción.

Los representantes de los trabajadores y empresarios no asumen en ningún caso la gestión de los organismos gestores, lo que, por supuesto, permite en su caso "contestarlas", y/o establecer acuerdos con la Administración a un nivel distinto, más global, sobre materias económico-sociales en las que se incluyan algunas relativas a la Seguridad Social. La actitud que la Ley espera de la intervención social en las entidades gestoras es de colaboración vigilante en el cumplimiento de los objetivos de los entes instrumentales de gestión. No hay pues, en esta fórmula participatoria una actitud de protagonismo de los agentes sociales, que daría a la introducción de la participación plenos efectos democratizadores. De hecho, en cierta forma, éstos existen, ya que toda presencia de los interesados en la gestión -en el grado que sea- implica una restricción del poder, ya política, ya puramente administrativa. En el caso español tiene finalidades principalmente desburocratizadoras; mediante el control y vigilancia se colabora en la buena marcha de la entidad y por tanto del sistema(129). Lo mismo ocurre

en las Mutuas patronales, en que el grado de efectividad de la participación es escaso. Las Juntas Directivas tienen como miembro integrante a un sólo representante de la parte sindical, lo que naturalmente constituye a éste en un miembro consultivo. Cosa parecida ocurre con la participación de los delegados de los trabajadores en las comisiones de prestaciones especiales que se creen por los Estatutos de la Mutuas.

3.2.3. Representación de los sectores con derecho a participación.

Determinado el ámbito material o actividad pública en que se desea instaurar la participación social, es necesario precisar los sectores o grupos que tienen derecho a intervenir colectivamente, es decir, delimitar quienes son los interesados, beneficiarios o usuarios de esa actividad. En el sistema español el derecho a participar en la Seguridad Social, desde sus orígenes en el INP y el Mutualismo laboral, se ha reconocido en los trabajadores y empleadores. Son éstos, a través de sus organizaciones representativas, los que han sido llamados por la Ley a ejercer la representación social en los órganos participativos de los entes gestores y organismos colaboradores. A los vocales sindicales y patronales se unen los que representan a la Administración. Se excluye, por tanto, toda intervención de otros sectores sociales afectados (funcionarios, pensionistas, minusválidos, etc.)(130). El art. 3.1. del RDLGI expresó que al Gobierno corresponde la regulación de la intervención social en las gestoras y Mutuas, de una forma que en sus entes participados estuvieran, "fundamentalmente, por partes

iguales, representantes de los distintos sindicatos, de las organizaciones empresariales y de la Administración Pública". Las normas reglamentarias (primero el RD 3064/1978 de 22 de Dic.; luego sustituido por los RDs. 1854 a 1856 de 30 de Jul. de 1979 y RD. 439/1979, de Feb.) establecieron que la representación de los "interesados" debía provenir de los sindicatos "de más representación" o de "los sindicatos de mayor significación en proporción a su representatividad", y de las organizaciones empresariales "de más representatividad"(131).

De esta manera, el criterio seguido para determinar los sectores con derecho a intervenir es el laboralista o profesional, congruente con la concepción modélica del sistema de Seguridad Social, aunque como se verá, la Constitución introduce un principio que podría variar el criterio.

En cuanto a la representación de estos sectores, el principio es que las asociaciones y sindicatos más representativos son los que designan los delegados o vocales de los Consejos Generales y Comisiones Ejecutivas. En esto, el derecho español sigue la tendencia de la mayoría de las legislaciones europeas(132).

La integración de una representación de la Administración en los órganos participativos ha merecido críticas en la doctrina, dado que la alta publicación de la institución haría innecesaria la presencia de representantes del Estado en defensa del interés público, ya que de ser ese el objetivo de su presencia, se obtendría y de hecho se consigue mejor su defensa, a través de la utilización de los poderes tutelares que la Ley ha reservado. El sentido de la presencia de los vocales de la Administración es para GONZALO GONZALEZ, el de "colabo-

radores a asesores técnicos para garantía de la legalidad y eficacia de los acuerdos colectivos. Consecuentemente -agrega- el número de sus miembros tiene una importancia muy relativa". Para MANRIQUE, la posición de GONZALO G. "olvida las argumentaciones teleológicas, finalistas y se muestra excesivamente complaciente con las fórmulas de tibieza participativa hoy vigentes, desconoce las razones de efectividad y eficacia que son buscadas como fin último de la teoría de la participación como medio de llegar a resultados positivos que la Administración hoy no podría conseguir por sí sola". Esta forma de integración tendría -en opinión de VILLA GIL-, como objeto restar importancia a la representación sindical, ya que "en los problemas espinosos (distribución de la carga financiera, papel de las entidades privadas en la gestión, configuración de los niveles de la acción protectora, etc.), los trece votos sindicales se oponen, en principio, si el Gobierno puede controlar, como en general ocurre, los votos de los funcionarios públicos a una mayoría aplastante de ventiséis votos". Sin embargo, como criterio, este autor, considera positiva "la presencia en los órganos de gobierno de directivos representantes de la Administración", siempre que los vocales elegibles sean la mayoría "aunque, en límites razonables"(133).

Los vocales sindicales y empresariales no son elegidos directamente por las bases, sino que los designan las organizaciones "más representativas", sin señalarse por el legislador, si el delegado, cualquiera sea su procedencia, debe cumplir algún requisito especial distinto de los necesarios para ser miembro de alguna asociación, salvo la ya indicada: no puede ser funcionario del Estado(134). En cuanto a que debe entenderse por

sindicato y asociación "más representativa", el RDLGI y sus normas complementarias no entregan datos que posibiliten su determinación. Es el Estatuto de los Trabajadores el que viene a regular la cuestión, al decir que gozan de capacidad para representar a los trabajadores y empresarios, en su caso, "las organizaciones sindicales con el 10% o más de miembros de los comités de empresa y delegados de personal, y las asociaciones empresariales con el 10% o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal". Se establece, a su vez, una norma de representatividad para las asociaciones y sindicatos de implantación en las Comunidades autónomas que no "estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal" y que cuenten con el 15% de los miembros de comités de empresa y delegados de personal, y de empresas y trabajadores, según el caso. De manera que los criterios considerados para determinar la mayor o menor representatividad vienen dados, en el caso del sindicato, "no por el número de sus afiliados, sino por los votos -de afiliados y no afiliados- obtenidos por sus candidatos -afiliados y no afiliados- en las elecciones internas del personal"(133). Y, en el caso de los empleadores, por el mayor número de empresas y trabajadores, que una de sus asociaciones reúna. La tendencia es entonces, a potenciar la presencia de las grandes federaciones y confederaciones en los órganos de gestión de la Seguridad Social (CC.OO. y UGT, en el caso de los trabajadores), característica que se confirma con la exigencia impuesta a las organizaciones de ámbito autonómico de no estar ligadas a federaciones o confederaciones de implantación nacional. Enseguida, a estas organizaciones hay que reconocerles representatividad para designar las vocalías de las Comisiones Ejecutivas provinciales.

Sobre la incorporación del concepto de sindicato más representativo, ALONSO OLEA indica que el Estatuto de los Trabajadores, artículo 87 "acoge explícitamente, aunque sin darle tal nombre, un principio, si no de más representatividad si de 'representatividad' suficiente para la contratación colectiva..., tomando como datos los resultados de las elecciones para comités de empresa y delegados de personal. Debe entenderse que es a la representatividad así constatada a la que se refiere el ET, sin precisiones mayores, en algunas otras de sus prescripciones, así cuando se faculta a las 'organizaciones sindicales ... más representativas' para celebrar acuerdos 'interprofesionales' (art.83.2), o cuando se ordena al Gobierno que consulte y al Ministerio de Trabajo que recabe su 'informe preceptivo previo' para fijar el salario mínimo (art.27.1), para limitar o ampliar la jornada máxima legal (art. 34.5), y para derogar normas sectoriales estatales (disp. trans.2a.), respectivamente; lo mismo ha de entenderse cuando, por ejemplo, el RDL 9/1981, de 5 de Junio, llama a 'las centrales sindicales más representativas del sector' para la elaboración de los planes de reconversión industrial.

"No parece, en suma, que lege data pueda usarse para establecer la más representatividad de criterios otros del de las votaciones obtenidas por los candidatos en las elecciones para comités de empresa y delegados de personal, que a la postre es el mismo del que parte el art.83 para establecer la suficiencia de la legitimación para convenir colectivamente"(136).

3.3. La participación en la Constitución de 1978.

El principio de la participación se encuentra expresamente recogido en el texto constitucional. El modelo de sociedad política configurada es el de una sociedad democrática,

pluralista y participativa; España constituye un "Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" (art.1.1). A los poderes públicos -incluyendo entre éstos a las Comunidades autónomas- les corresponde, "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (art.9.2.). Reconociéndose luego, como derecho y libertad fundamental, el de los ciudadanos "a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal" (art.23.1.),

Este es el marco preceptivo general de la participación. Pero a su vez, la Carta Fundamental encarga a los poderes públicos la promoción de las condiciones que permitan "la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural" (art.48); a la Ley encomienda regular "la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que lo afecten (art.105.a). Enseguida, le ordena a ésta misma -la Ley- establecer, "las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general (art.129.1). Y por último, indica

que "los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa..."(art.129.2.).

De este conjunto de disposiciones se desprende que la intervención ciudadana individual y colectiva no queda reducida a los procesos de generación de las autoridades nacionales, regionales, autonómicas y locales —básicas en una sociedad democrática—, sino que va más allá, propone su introducción en áreas específicas del quehacer social. Este texto es así, uno de los contemporáneos que acogen la participación con mayor "detalle y precisión" (supra Capt.II,1.2.). La calificación global positiva no resta, que un análisis más acabado deje manifiestas algunas deficiencias, como el de asistematicidad; ya que se trata del principio de la participación en capítulos de títulos distintos. La ubicación de la participación en la Seguridad Social en el capítulo sobre "Economía y Hacienda", ha llegado a ser calificada como un absurdo(137). Enseguida, al no incluir taxativamente la participación ciudadana colectiva entre los derechos y libertades fundamentales, ha surgido la cuestión de saber si a este principio, en su concreción en áreas como la Seguridad Social y la empresa, le corresponde la protección que tienen asignados esos derechos.

De un análisis de los artículos básicos citados, en relación con el artículo 129.1, a MANRIQUE le "parece claro que la Constitución no da el derecho individual y colectivo a la participación, este punto a la dirigida al orden social, un tratamiento secundario y desprotegido. Es posible que en el ánimo de los más, relegada su regulación al título VII se pusiera de relieve su real voluntad de dejar para un futuro no próximo la efectividad de tal derecho, más lo cierto es que los

poderes públicos y en este punto en especial el poder judicial, deberá facilitar, removiendo en su caso los obstáculos que fuese preciso eliminar, la efectividad y plenitud de este valor que ha de latir en toda delimitación del orden político-social, sin trasladar la carga y el esfuerzo que resulte preciso a generaciones posteriores 'ad calendas grecas' "(138).

El art. 129.1. sobre participación en la Seguridad Social se limita a remitir a la Ley la regulación del contenido, forma e intensidad de la intervención de los "interesados", con lo cual la legislación vigente, al no contradecir el escueto y poco explícito principio, es perfectamente coherente con el mandato constitucional. La crítica que ha merecido el contenido del art.129.1 recae en este punto -su falta en detalle-, al que se une a la "extraña" ubicación del precepto. Para MANRIQUE, "la relegación de la participación en la Seguridad Social de los interesados a una de las últimas partes de la Constitución pone sin duda de relieve, desgraciadamente, una voluntad patente y reacia a poner en marcha todo el mecanismo participativo tan esencial si se desea una eficaz actuación de nuestro sistema en área gestionaaria". En tanto, para VILLA GIL, el texto propicia "en su total ambigüedad, cualquier regulación futura, no contrariando, en modo alguno, la regulación precedente, y perdiendo la oportunidad para fijar siquiera algún criterio orientador, al máximo nivel jurídico, que posibilitará una mínima participación efectiva"(139).

Siendo efectivas estas afirmaciones, no hay que olvidar que la normativa constitucional generalmente se queda en la fijación de criterios muy amplios, dejando libertad al legislador a fin de que pueda regular o modificar, de acuerdo a la

realidad de su tiempo la configuración de las instituciones. A nivel legislativo es donde deben buscarse o crearse las condiciones para una más efectiva participación, a lo cual la Constitución no se opone, es más, como tendencia es partidaria que ésta se amplíe a otros ámbitos vinculados con la Seguridad Social, "la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general". Consagrando también el principio para la regulación de la vida en la empresa y en la formación de las decisiones administrativas, en éstas a través de "audiencias" (art.129.2. y 105.a, respectivamente). Estableciendo por último, como idea programática la constitución de un "Consejo" integrado por "los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas" que asesoren y colaboren con el Gobierno en la elaboración de los "proyectos de planificación" económica (art.131.2).

También, en esta línea hay que considerar la referencia genérica a los "interesados" que realiza la disposición en comentario, lo que trae nuevamente a colación la cuestión de que debe entenderse por ellos. La doctrina se mueve en dos direcciones. Unos, que al relacionar el art.41 con el art.129.1, entienden que es coherente sostener que a futuro debe ampliarse el número de sujetos con derecho a intervenir colectivamente, y no restringirlos a los empresarios y los sindicatos, ya que si la tendencia es a la universalidad de campo de aplicación subjetiva, no puede luego reducirse su ámbito de acción participativa a determinados grupos. La deslaboralización sería el criterio para que una nueva regulación de la participación social en la gestión, el problema que se plantea es como se articula la representación de colectivos que no tienen organizaciones ho-

mogéneas y con cierto desarrollo. Teniendo presente esto, la intervención de nuevos actores sociales con derecho a participar en representación, ya de un interés difuso o colectivo, no tiene porque implantarse en todos los niveles de la Seguridad Social, habría que atender a los objetivos que en cuanto a campo de aplicación personal y de riesgos propone la misma Constitución(140).

En el sentido que venimos diciendo, CANALES ALIENDE realiza las siguientes observaciones: "cara a coordinar la participación en la Seguridad Social de los interesados, en los niveles básico (todos los ciudadanos) y profesional (aquí, logicamente, el cauce de la participación deberá ser sólo bipartito: trabajadores y empresarios), así como los ámbitos territoriales, nacional y autonómico, dos posibles soluciones institucionales podrían ser:

"a) la creación de un Consejo Superior o Nacional de la Seguridad Social con representación significativa de las Comunidades Autónomas (en este sentido, debe subrayarse que está la posición de la Unión General de Trabajadores en su respuesta de 27 de enero de 1982 ante la propuesta de la Administración sobre racionalización y mejora de la Seguridad Social de diciembre de 1981);

"b) o bien la creación en el seno del non nato Consejo Económico y Social, previsto en el artículo 131 de la Constitución, de una sección específica dedicada a la Seguridad Social, en donde ésta se coordinase y enmarcase, como es lógico, dentro del conjunto de la planificación socioeconómica estatal, y en la que hubiese una representación de los niveles y ámbitos territoriales establecidos para la participación en la Seguridad Social"(141).

En una posición contraria a la interpretación extensiva de la expresión "interesados" se manifiesta VILLA GIL para el cual "ninguna novedad supone ... la utilización del término..., ni de suyo parece suficiente para basar en el propuestas de "deslaboralización" de la participación social"(142).

3.4. Ideas finales en torno a la participación en la Seguridad Social española.

El actual sistema de participación social tiene sus antecedentes en los Pactos de la Moncloa, en los que se dijo que debía establecerse "un progresivo control social de las prestaciones con participación de los representantes de los trabajadores, los empresarios y las distintas fuerzas sociales". Añadiéndose, que la gestión, su control y vigilancia tendrían como principio general, una actuación adecuada con arreglo a criterios de creciente participación de la sociedad en las decisiones y en el funcionamiento de la misma. Estos postulados aparecen, a su vez, en los considerandos del RDLGI -norma que los vino a poner en práctica: En él, la participación de los interesados es expresada como exigencia de una sociedad democrática y como forma de controlar y vigilar el funcionamiento de la institución que, como se constata, sufre de serias deficiencias que la normativa del RDLGI pretende subsanar.

Desde otro ángulo, la participación en el actual régimen político español, tiene su fundamento ideológico en las exigencias de un Estado organizado como democrático, pluralista y solidario, en que la comunidad, directa o indirectamente, participa en el proceso gestor de las decisiones que le afectan

de manera general (el bien común general de la nación), y de manera particular (en las empresas y en la gestión de la Seguridad Social).

De acuerdo con lo dispuesto en el RDLGI y sus RD reglamentarios, la participación sólo se traduce en la intervención de los beneficiarios en el control y vigilancia de las entidades gestoras y el INEM, a través de unos órganos específicos, de carácter colegiado, de integración tripartita-igualitaria (trabajadores, empresarios y Administración), con atribuciones regladas, y paralelos a los organismos de Ejecución, unipersonales y jerarquizados. Y, considerándose la participación también en las entidades colaboradoras de la gestión; las Mutuas patronales.

El criterio laboralista o profesional es utilizado para determinar quienes son los beneficiarios o interesados que participan. Es decir, son los trabajadores y los empresarios los que designan representantes en los organismos participados de la Seguridad Social -principio seguido por la mayoría de las legislaciones actuales que consideran la participación. La representación de éstos es encargada a las organizaciones "más representativas".

La participación de los interesados en la Seguridad Social está limitada al control y vigilancia de la gestión de las entidades gestoras y el INEM, no teniendo ingerencia alguna en las decisiones relativas a: ampliación o restricción del sistema, cobertura de riesgos, control de la forma y contenido de las prestaciones, etc., materias vedadas a la participación obrera y patronal, por estar reservadas en exclusiva a la

Administración, que mantiene una fuerte tutela sobre la organización gestora. Esto, al menos a través de los cauces institucionalizados de participación, ya que por medio de la participación informal se abren vías interesantes de intervención en esta materia.

Del análisis de las atribuciones de los Consejos Generales -órgano superior de participación al interior de las gestoras-, se desprende que ellas no tienen efectos concretos de mayor relevancia, o son de escaso desarrollo, por cuanto la participación en la elaboración de criterios de actuación y en la preparación del anteproyecto de presupuesto -que de ser atribuciones efectivas, serían de carácter gestor más que de control y vigilancia-, están supeditadas a las atribuciones que en la materia corresponden al Consejo de Ministros, al Ministro tutelante y al Parlamento, ninguno de los cuales está sujeto jurídicamente a considerar las proposiciones de los Consejos. Algo similar ocurre con la aprobación de la memoria anual, que es propiamente una atribución de carácter contralor.

Las competencias de las Comisiones Ejecutivas nacional y provinciales -vigilar y controlar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo General-, carecen de la normativa jurídica adecuada para su implantación.

En definitiva, las atribuciones conferidas a los órganos participados, no son obligatorias, no condicionan efectivamente ni a los organismos de dirección y ejecución, ni a la Administración, por carecer de los resortes jurídicos necesarios para ello. Más bien, la participación establecida es efectiva en cuanto consulta o información, en el sentido que los orga-

nismos decisorios ubicados a un nivel distinto que los órganos participados, tienen o pueden tener presente, al momento de adoptar las decisiones, los acuerdos o resoluciones o recomendaciones de los entes participativos.

Las posibilidades que abre la preceptiva constitucional (art.41 en relación con el 129.1) en materia de participación frente a una futura reforma de las estructuras gestoras y del sistema todo (que pareciera próxima a partir de lo indicado en el AES, especialmente en sus art.10 a 13 y 19-20), debe tener en cuenta estas características restrictivas de la participación en el esquema vigente. Ello sin siquiera pretender una variación del enfoque, es decir, buscar caminos cogestionados o autogestionarios para la gestión y administración de la institución, que como se ha repetido, no gozan de mucho crédito en la doctrina española. Los dos puntos cruciales en que se debe poner hincapié en una reforma, son: el contenido y los cauces participativos, ya que de la manera como éstos se implementen dependen la eficacia de la participación, en relación con su objetivo democratizador y desburocratizador de la institución(143).

N O T A S

- (1) Los primeros antecedentes de participación en la Seguridad Social española vienen del año 1913, pero es en la década de los cincuenta cuando las proposiciones sobre participación comienzan a instaurarse en el INP y las Mutualidades Laborales.
- (2) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un..." Op.cit. pág.30. En este artículo se diseña una estrategia para el tratamiento de los problemas de la Seg. Soc., previo un diagnóstico del "modelo" y un detallado inventario de sus problemas, para proponer una serie de objetivos, programas y medidas consideradas necesarias para reformar el sistema. Sobre el carácter "excesivamente contributivo e indemnizatorio" de sistema español y los problemas que le afectan dentro del contexto de la crisis económica y de la crisis del estado de bienestar, ver: LOPEZ GANDIA: "Seguridad Soc. y ..." Op.cit. pág. 379 ss.
- (3) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un ..." Op.cit. pág.30 y cuadro 3º sobre "Origen y evolución de la Seg. Soc. española". Autor que sigue el Proyecto de Informe sobre la aplicación de la Seg. Soc. como aspecto de la política social (elaborado por el CONSEJO DE EUROPA, Madrid 1982), para la elaboración de la distinción en tres etapas de la evolución de la Seg. Soc. española.
- ALMANSA PASTOR indica que el INP -creado por Ley de 27 de febrero de 1908 que procede del Inst. de Reformas Sociales de 1903, el que a su vez tiene sus antecedentes en la "Comisión de reformas para el mejoramiento de la clase obrera" de 1883-, constituyen "el punto de arranque histórico del que habían de proceder las medidas específicas de protección social que se desarrollan en el siglo actual". Derecho de la... Op.cit. pág.118.
- (4) Esta distinción es seguida por ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 31 ss.
- (5) MARTIN VALVERDE: "El ordenamiento de la Seg. Soc.: evolución histórica y situación actual". En: Jórnadas técnicas sobre Seg. Soc. VV.AA. Inst. de Est. Lab. y de la S.S. Madrid 1984, pág. 48. Ver también: ALONSO OLEA: Instituciones de ..., y ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Ob. op.cit. pág. 31 ss. y 118 ss., respectivamente.
- (6) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. Quien indica que: "La insuficiencia protectora de los regímenes asegurativos principales y básicos dió lugar a que germinaran otros regímenes complementarios superpuestos sobre los mismos riesgos necesidades..." (pág.122).

Sobre la evolución legislativa de la acción protectora en el período anterior a 1963 ver, entre otros; ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.31 ss., FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un...". Op.cit. pág.30, cuadro 3º y, ALMANSA PASTOR: Derecho de la ...Op.cit. pág.118 ss.

- (7) Sobre los riesgos cubiertos y su desarrollo hasta 1963, ver las obras y autores recién citados.
- (8) ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.32-33.
- (9) MANRIQUE: Manual de derechos de la Seg. Soc. Serv. Public. Univ. de Deusto. Bilbao, 1984, pág.141. Sobre la nueva etapa de la Seg. Soc. y sus antecedentes ver: DURAN LOPEZ: "Evolución del Derecho ..." Op.cit. pág. 178 ss. Para este autor el período iniciado con la LB es de "fundación" del actual sistema.
- (10) Principios que corresponden al Memorándum elaborado por el Gobierno en 1962, "en qué se trata de recoger cuales son los defectos del antiguo sistema de previsión social y cuales son los principios rectores de la reforma". MANRIQUE: Manual de derechos..., recién cit. pág. 141-142.
- (11) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un tratamiento..." Op.cit. pág. 31. ALMANSA PASTOR indica que "los medios protectores de necesidades sociales con que se abordan los años sesenta no pasaban de constituir..., un conjunto asistemático y desorganizado de seguros sociales. Podría hablarse de previsión social, más no de seguridad social propiamente dicha. Día a día se hizo más imprescindible la sistematización y ordenación de un plan de seguridad social". Derecho de la.... Op.cit. pág.122 ss.
- (12) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un...", Op.cit. pág.31.
- (13) Para conocer las relaciones entre el Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo) y el sistema de Seg. Soc., ver: MANRIQUE: Manual de derechos...Op.cit.pág. 470-480.
- (14) ALONSO OLEA: Instituciones ..., y ALMANSA PASTOR: Derecho de.. Obs. op.cit. págs. 32 y 125, respectivamente.
- (15) Al respecto y, en general sobre la evolución legislativa posterior a la LB ver, entre otros: ALONSO OLEA: Instituciones de ..., y ALMANSA PASTOR: Derecho de la... Op.cit. págs. 32 ss. y 126 ss, respectivamente.
- (16) ALMANSA PASTOR señala que "los comienzos palpables del intervencionismo estatal en materia social datan de 1883, en que por Real Decreto de 5 de Diciembre, inspirado por MORET, fue creada una 'Comisión de reformas para el mejoramiento de la clase obrera'.."Derecho de ... Op.cit. pág. 118.

- (17) ALMANSA PASTOR indica, que en España con el Régimen instaurado después de la Guerra Civil la "estatalización queda más acusada". Los convenios colectivos desaparecidos en un primer momento y su reimplantación a partir de 1958", supuso aún con las mediatizaciones estatales derivadas de la propia naturaleza del sindicalismo vertical y de la necesidad de aprobación de los convenios, la transferencia a la autonomía colectiva de la fijación sectorial de complementos salariales extraídas de las coexistentes reglamentaciones de trabajo...". En la actualidad de acuerdo al art. 21.3 de la LSS, la Seg. Soc. sigue siendo objeto excluido de la contratación colectiva, salvo en cuanto al establecimiento de mejoras voluntarias. En el art. 85.1. del Estatuto de los Trabajadores -ET- "referente al contenido de los convenios colectivos, según el que, dentro del respeto a las Leyes, los convenios colectivos podrán regular materias de índole económica, laboral..." entender con más voluntarismo explicativo que lógica interpretativa, que este contenido asistencial comprende la Seguridad Social". "Gestión pública ...". Op.cit. pág.168, 170 y cita 29.
- (18) ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 263.
- (19) La referencia a la legislación básica de la Seg. Soc. viene dada por la Constitución (art.149.1.17.), al tratar de la delimitación de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- (20) El Min. de Trabajo y S.S. fue creado por el RDL 4/1978 de 4 de enero, y su estructura interna modificada en la forma señalada en el RDL 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa. Por su parte, la Inspección y Recaudación, están regulados por la Ley de Insp. y Recaud. (RDLIR) 10/1981, de 19 de junio. Sobre esta materia ver: ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág.271.
- (21) La publicación absoluta según ALMANSA PASTOR, "habría de descansar en el siguiente trípode: a) consideración como fin estatal exclusivo, vedado a la ingerencia privada (en situaciones análogas a la de la defensa nacional). b) Financiación estatal íntegra, con partidas presupuestarias estatales destinadas a tal fin. c) Gestión pública exclusiva, en virtud de que los particulares no pueden administrar el erario público". "Gestión pública ..." Op.cit. pág.169-170 y cita 27. Respecto a la gestión indirecta por el Estado y entidades gestoras autónomas, ver Capt. I, 2.2.1.b.
- (22) Esta distinción es presentada entre otros por MARTIN VALVERDE: "El ordenamiento de la..." Op.cit. pág. 48.
- (23) IDEM. En pág. 50 agrega que "de esta manera, el proceso de ampliación a los trabajadores por cuenta propia ha contribuido decisivamente a la configuración aditiva y fragmentaria que presenta hoy el sistema normativo de la Seguridad Social, reforzando las tendencias particularistas que germinaban en él desde el principio".

- (24) MANRIQUE: Manual de derechos... Op.cit. pág. 146. Para MARTIN VALVERDE el despliegue "del modelo profesional ha llevado a una situación de cobertura que no dista mucho de la cobertura general o universal para todos los ciudadanos". En: "El ordenamiento de ..." Op.cit. pág.50.
- (25) Hasta hace menos de un año, en el grupo de los desprotegidos se encontraban los jóvenes, que habiendo perdido la calidad de carga de familia, no tenían empleo. Hoy tienen cubierto hasta una determinada edad, las prestaciones sanitarias.
- (26) Al respecto ver; ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 35. Y MARTIN VALVERDE: "El ordenamiento de ..." OP.cit. pág.51 ss., nº7 a 9, en que se presenta una relación cronológica del orden en que se legisla sobre los riesgos que se incorporan a la protección de la Seg. Soc.
- (27) Para ilustrar sobre estas deficiencias ver, entre otros, ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit., que en Capt.XIII trata con detalle cada uno de los regímenes especiales.
- (28) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un..." Op.cit. En pág. 64, acompaña un cuadro -el número 10-, en el que teniendo en cuenta el Convenio 102 de la OIT, presentan detalladamente los riesgos cubiertos por el sistema español.
- (29) Sobre esto ver a FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un ..." Op.cit. pág.40, en donde se dice que a los rasgos de la Seg. Soc. española -que asocian íntimamente sus problemas con la crisis- deben añadirse otros cuatro rasgos "que refieren propiedades básicas de estructura y funcionamiento. Son éstos: 1º El perceptible desequilibrio entre el aumento de los gastos de la Seguridad Social y las prestaciones que ésta ofrece. Existe una disociación clara entre ambos términos que revela la existencia de dos males graves de nuestra Seguridad Social: el coste excesivo y la baja calidad de las prestaciones realizadas a la población protegida. 2º. La existencia de considerables desigualdades en los sistemas de protección, originada por múltiples causas".
- (30) El sistema chileno de Seg. Soc., surgido en los primeros años del siglo y estructurado más armónicamente (para su época) en 1924, vive un proceso expansivo relativamente similar al español. Al respecto ver; NOVOA FUENZALIDA: Derecho de ... Op.cit. pág. 32 ss.
- (31) La distinción arranca de la LB de 1963, en la que se dice que la división entre régimen general y especiales es "inexcusable".
- (32) Estos sistemas especiales pueden crearse en relación, exclusivamente con "alguna o algunas de las siguientes materias: encuadramiento, afiliación, formas de cotización o recaudación" (art. 11LSS). Existen sistemas especiales para:

la industria resinera, de las conservas vegetales, del manipuleo y envase de tomates, de la hostelería, del manipuleo y empaquetado del tomate fresco, para la exportación de frutas y hortalizas y de las salas de exhibición cinematográficas. Al respecto ver: ALONSO OLEA: Instituciones de Y, MANRIQUE: Manual de ... Op.cits. págs. 285, cita 40, y pág. 150, respectivamente.

- (33) MARTIN VALVERDE: "Realidad actual de la Seg. Soc. en España". En: El Derecho del Trabajo y la Seg. Soc. en la década de los ochenta. III Coloquio sobre relaciones laborales. Inst. Univ. de Relac. Lab. de Zaragoza. Fac. de Der. 1983, pág.417. Para MANRIQUE: Manual de ..., aunque "existe una justificación desde el punto de vista económico para la fijación de una distinta protección entre el régimen general y los regímenes especiales, no es menos cierto que muchas situaciones obedecen a motivaciones de índole política, son en las menos resultados de eficacia, y en las más de las ocasiones, resultados de privilegios para los colectivos que van a proteger". Ob.op.cit. pág.144.
- (34) Para MARTIN VALVERDE: "Realidad actual de..." Recién cit., "el ejemplo más sobresaliente en consecuencias de discriminación en la protección ... derivada de esta compartimentación ... es la falta de prestaciones de desempleo para los trabajadores eventuales agrícolas por cuenta ajena..." Pág. 417-418.
- (35) FUENTES QUINTANA, el alto número y la complejidad de los regímenes no son la causa de la falta de equidad del sistema, sino que ella tiene origen en la "diversidad, principalmente en cuanto a acción protectora, financiación y coordinación con los restantes regímenes". "Estrategia para..." op.cit.pág.53. Para el estudio de los regímenes de la Seg. Soc. es conveniente tener presente el cuadro Nº7, pág. 52, en que el autor presenta la estructura de los regímenes obligatorios.
- (36) Sobre esto ver; ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 34-35. Y, MANRIQUE: Manual de derechos ... Op.cit. pág.57.
- (37) Siguiendo datos presentados por GONZALEZ CATALA: "La financiación de la Seguridad Social española", en 'RS', núm. 14, 1982, ALONSO OLEA indica: "Entérminos de asegurados y cotizaciones el régimen general es con mucho, el más importantes, según datos estimados para 1982, excluido el régimen de funcionarios, el número de cotizantes asegurados era de 10.720.054, de los cuales, 6.989.787 en el régimen general y 3.730.267. en los especiales (1418.565 en el de los autónomos, 1.690.615. en el de los agrarios, el resto en los restantes). Los afiliados al régimen general aportaron el 76,41 por 100 de las cotizaciones (el 7,16 los autónomos y el 4,51 los agrarios, el resto, más el 8,15 por 100 de accidentes de trabajo, los restantes)". Instituciones de... Op.cit. pág. 35 cita 56.

- (38) MANRIQUE: Manual de derechos... Op.cit. pág.147.
- (39) Como explica ALONSO OLEA en sus Instituciones..., "la LSS art.10.5, autoriza al MTSS tanto a fusionar con el régimen general cualquier especial (salvo el agrario, del mar y de funcionarios), como a fusionar entre sí regímenes especiales. Por otro lado, el art. 8 LSS ordena que se integren en el 'sistema' del art.9, en el general o en los especiales, los regímenes de previsión obligatoria que al margen de aquél 'pudiese tener constituido determinados grupos profesionales' " (pág.290).
- (40) ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.34-35 y el estudio en detalle de estos reg. especiales en el Capt.XIII. MANRIQUE: Manual de derechos... Op.cit. pág. 150-151, Refiriéndose a la fuente de los reg. especiales señala: "La Ley de Bases establecía que los regímenes especiales tendrían que ser todos regulados por Ley y no ha existido ninguna razón, según lo hizo ver el Consejo de Estado en su correspondiente informe, para que numerosos regímenes especiales no fueran creados por una norma de tal rango. Sin embargo, lo cierto es que únicamente el régimen de la agricultura, el del mar, el de los funcionarios se han regido por una norma con rango de Ley".
- (41) A esta enumeración hay que agregar que; "se ha establecido una fórmula de protección para los Diputados y Senadores y otra muy específica para los periodistas". En la enumeración de estos regímenes hemos seguido a MANRIQUE: Manual de derechos... Op.cit. 151 ss. Autor que presenta interesantes datos sobre la composición en términos de pasivos y activos, cada uno de los regímenes especiales y en el general. Para un estudio mayor de los regímenes especiales, ver; VV.AA.: La estructura de la Seguridad Social española y su reforma. Ed. Inst. de Est. de Sanidad y Seg. Soc. Madrid, 1981, 172 pág. Y, especialmente, VIDA SORIA: "Los regímenes especiales". Rev. Papel. de Econom. española. Nº12/13, Madrid, Nov. de 1982, pág. 155-165. Trabajo en el cual VIDA SORIA presenta un análisis de éstos en el derecho comparado, en el sistema español y su situación a partir de la Constitución de 1978. Concluye que, "... en el orden de los principios la mera existencia de un régimen especial es inconcebible, y si, por otra parte, los puntos que podrían dar razones formalmente técnicas en favor de tales regímenes, dan en cambio, resultados negativos... no parece que sea difícil mantener una radical incompatibilidad de la Seguridad Social como sistema y la aceptación en su seno de regímenes insolidarios" (pág.164).
- (42) MARTIN VALVERDE: "La racionalización de ..." Op.cit. pág.129. A este hecho ya hicimos alusión en el Capt.I, 1.1.3. VILLA GIL y DESDENTADO sobre la "importancia de los aspectos financieros" señalan que, "quizá no se exagera si se hace de esta financiación el núcleo de la seguridad social, su columna vertebral, pues son realmente los as-

pectos financieros los que caracterizan un sistema dado de seguridad social, los que permiten aceptar o rechazar la función redistributiva confiada a la seguridad social, los que, en último término, sitúan los ordenamientos positivos, en cuanto realizaciones, más o menos cerca de la idea-programa de la seguridad social como ideal." Manual de... Op.cit. pág.51.

- (43) Lo que según ALONSO OLEA, "implica en los términos del DLIR. art.1, la existencia de una 'caja única del sistema nacional de seguridad social'". Instituciones de... Op.cit. pág. 285. Para MARTIN VALVERDE: "Realidad actual de la...", el carácter contributivo del sistema español no debería ser afectado por las reformas posibles. Sobre la fundamentación de esta opinión ver de la ob. op.cit., pág.410 Nº4.
- (44) Sobre el régimen financiero de reparto y el de capitalización tener presente lo dicho en Capt. I, 1.2.4.d). Y ver también, ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág. 285.
- (45) VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de la ... Op.cit. pág.69. Y ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág. 282-283.
- (46) La estructura financiera para 1982, incluyendo las prestaciones de desempleo, era de "un 80 por 100 procedente de la cotización (principalmente cuotas empresariales) y de un 20 por 100 que viene de los Presupuestos. En comparación con lo que ocurría en España hace unos años se advierte un crecimiento importante de la participación estatal. Pero si procedemos a una comparación no 'vertical', sino 'horizontal' (en relación con lo que veremos en otros países en el momento actual) se comprueba que todavía existe una apreciable distancia, en cuanto a participación presupuestaria, con los países de la CEE: el sistema español de la Seguridad Social está dejando de ser exclusivamente contributivo; pero la tasa de 'contributividad' sigue siendo todavía bastante más elevada que la de los países con los que, según parece, vamos a compartir el espacio económico". MARTIN VALVERDE: "Realidad actual de..." Op.cit. pág.408.
- (47) ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.287 ss. y pág. 283, nº3 y 5 sobre cotización empresarial, sus causas y la incidencia última de los costes de la Seguridad Social. Ver también; VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág.70 ss.
- (48) ALONSO OLEA: Instituciones de... Y VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Obs.op.cit. págs. 284 y 82 ss., respectivamente.
- (49) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para ..." Op.cit. pág.42 ss. ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág. 285. MARTIN VALVERDE: "Realidad de ..." Op.cit. En pág.409-410, dice sobre las consecuencias del fraude: "disminución sensible de los recursos para acción protectora, falseamiento de la competición económica entre empresas en favor de las de-

fraudadoras; perjuicio a trabajadores concretos por reducción de la base de cálculo de sus prestaciones, o por imposibilidad de acreditar períodos de cotización determinantes de la cuantía o de la existencia de algunas prestaciones".

- (50) La bibliografía en este punto es extensa, nosotros hemos seguido fundamentalmente, a: ALMANSA PASTOR: Derecho de... y, "Gestión pública e..." Obs.op.cit. págs. 132 ss y 171 ss, respectivamente; ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 36.ss.; FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un..." Op.cit. pág.70 ss; LOPEZ GANDIA: "Seguridad Social y crisis económica:..." Op.cit. pág.383 ss.; MANRIQUEZ: Manual de derechos... Op.cit. pág.94 ss; PALOMEQUE LOPEZ: "Los derechos a la Seg.Soc. y a la Sanidad en la Constitución". En: Der. del Trabj. y de la Seg. Soc. en la Constitución, C.E.C. Est. de Trabj. y Prev. Soc. Madrid, 1982, pág. 301 ss.; SUAREZ GONZALEZ: "La Seg.Soc. en la Constitución de 1978". Rev. Papeles de Econom. española Nº 12/13, Madrid, 1982, pág.119 ss.; SUÑER y MATOSES: "La Seg. Soc. como..." Op.cit. pág.222. ss; VIDA SORIA: "La Seg.Soc. en la Constitución de 1978". En: Jornadas técnicas sobre Seg.Soc. Inst. de Est. Labor. y de la S.S. Madrid, 1984, pág.91 ss., y; VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág.228 ss.
- (51) Para VIDA SORIA: "La Seg. Soc. en ...", el art. 41 "puede decirse sin temor a caer en exageraciones... es uno de los peores de la parte 'dogmática'...". Calificación que la extiende a la mayoría de los preceptos del Capt.III del Tit.1. La falta de rigurosidad del art. es mayor al ser "el único que trata global y directamente de la 'Seguridad Social' en el ámbito del Estado". Op.cit. pág.93 ss.
- (52) SUAREZ GONZALEZ: "La Seguridad Social y ..." Op.cit. pág.120 VIDA SORIA: "La Seg. Soc. en la ..." Op.cit. En pág. 105, indica que entiende que la configuración de la Seg. Soc. como un derecho del individuo, "como un derecho subjetivo público", aunque no está expresamente reconocido, arranca "del juego que en nuestro Ordenamiento hay que reconocer a las normas internacionales (con lo cual) tal derecho es un punto fijo para toda constitución de un Sistema de Seguridad Social en España". Sobre las implicancias del reconocimiento de la Seguridad Social como un derecho ciudadano, y por tanto obligación del Estado, especialmente en cuanto a la estructura de gestión (servicio público), ver pág. 108 de la ob.cit.
- (53) ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág.37. y, VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág.224. Respecto a la asunción de competencias por las Comunidades autónomas; SUAREZ GONZALEZ: "La Seg.Soc. y la ..." Op.cit. En pág. 123-124, examina algunos estatutos autonómicos: "El examen de los estatutos de Autonomía de Cataluña..., o de Andalucía..., produce la impresión de que puede originarse una cierta fragmentación en el sistema, por virtud de las competencias que... asumen. Sus artículos 20 y 17, respectivamente, disponen que en materia de Seguridad Social,

les corresponde:

" 'a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma'.

" 'b) La gestión del régimen económico de la seguridad Social'.

" 'La Generalidad de Cataluña -sigue diciendo el precepto- podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y Seguridad Social, reservándose al Estado la alta inspección, conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.'

"La misma impresión inicial se produce al leer el Estatuto de Autonomía para el País Vasco..., cuyo artículo 18 es reproducción literal de los citados artículos 20 del Estatuto Catalán y 17 del Estatuto Andaluz.

Pero en el caso vasco, la polémica cuestión aparece matizada por la muy precisa referencia al carácter unitario de la Seguridad Social y al principio de solidaridad que debe inspirarla. Su disposición transitoria 5a. obliga, en efecto, a la Comisión Mixta de Transferencias creada para aplicar el Estatuto, a establecer los oportunos convenios 'mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión económica del régimen de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y de respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios'.

"El Estatuto de Autonomía para Galicia..., cuyo artículo 33 otorga también a aquella Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Seguridad Social, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, así como la gestión de dicho régimen económico en Galicia, lo hace sin perjuicio de la Caja Unica. El nº 4 del referido artículo reproduce los artículos 17.4, 18.4 y 20.4 de los Estatutos Catalán, Vasco y Andaluz...

"En el Estatuto de Autonomía para Asturias..., las competencias en materia de Seguridad Social se asumirán mediante ley orgánica en la que se señalarán las que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben llevarse a cabo (art.13.2). Esta última previsión no figura en el de Cantabria..., cuyo art.25.2 es, sin embargo, muy parecido al 13.2 del Estatuto Asturiano".

Para un estudio más detenido de la delimitación de competencias en materia de Seguridad Social entre el Estado y las C. autónomas, ver: BORRAJO DACRUZ: "Comunidades autónomas y Seguridad Social". Rev. Papel. de Econom. Española. Nº 12/13, Madrid, 1982. Op.cit. pág. 187-196. SALA FRANCO: "La Seguridad Social y las Comunidades Autónomas". En: Jornadas técnicas sobre Seg. Soc. Op.cit.pág. 57-90. Y, VILLA GIL y DESDENTADO BONETE: "Delimitación de competencias Estado Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978". (En relaciones laborales y de Seguridad Social). En:

Derecho del Trabajo y de la Seg. Soc. en la Constitución
C.E.C. Madrid, 1980, Op.cit. pág.411-438.

- (54) ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.37.Y)
VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág.224.
- (55) VIDA SORIA agrega en su trabajo: "La Seg. Soc. en la...".
Op.cit., que ello es debido a la ambigüedad y debilidad del
art. 41. (pág. 102-103). Considera -este autor- que no
están suficientemente explicitadas en el texto constitucio-
nal las líneas maestras de la arquitectura de un hipoté-
tico nuevo sistema de Seguridad Social". (pág.107-108).
En todo caso prevee que un sistema estructurado lógicamente,
debería contar con: "niveles general y mínimo (asistencial),
sectorial, profesional y suplementario (de presición), y
eventualmente el complementario (libre y no incluible en
el sistema público)..." (pág.112). Sobre las imprecisiones
de la constitución en materia de sistemas, insiste SUAREZ
GONZALEZ: "La Seg. Soc y la..." Op.cit. pág. 125.
- (56) ALMANSA PASTOR: Derecho de la ... Op.cit. pág. 132 ss.
ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág. 36.
VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág. 228. So-
bre el nivel público básico y asistencial, ver además de
los citados a: FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un..."
Op.cit. pág.85 ss. y ALMANSA PASTOR: "Gestión pública e..."
Op.cit. pág. 172.
- (57) SUAREZ GONZALES: "La Seg. Soc. y ..." Op.cit. pág.124.
- (58) IDEM. Pág.124. En este mismo sentido: FERNANDEZ: "Derecho
Administrativo y..." Op.cit. pág.35. Y, VIDA SORIA: "La
Seg. Soc. en ..." Op.cit. pág. 102-10. En las que presenta
las interpretaciones del término "mantendrán", de acuerdo a
las tendencias "progresistas".
- (59) El objeto de protección del art. 41 son las "situaciones
de necesidad", "con lo cual utiliza un término adecuado a
todo sistema moderno de Previsión (o Seguridad) Sociales,
que ha superado el tradicional y perturbador concepto de
'riesgo' protegido, propio de la técnica del Seguro Social
primitivo". VIDA SORIA: "La Seguridad Soc. en..." Op.cit.
pág. 109. Al respecto recordar lo dicho en Capt. I,1.2.4.-
- (60) Sobre este punto existe consenso en la doctrina: la determi-
nación de la frontera entre el nivel básico y el comple-
mentario libre está dado, en gran parte, por lo que se en-
tienda por prestaciones suficientes. Al respecto: SUAREZ
GONZALES: "La Seg. Soc. y ..." Op.cit. pág. 125-126;
ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.36., y VIDA SORIA:
"La Seg. Soc. en ..." Op.cit. pág.111.
- (61) La referencia a que el nivel mínimo abarca a todos los
ciudadanos supone en este sistema al menos, romper con el
principio de laboralidad, "se pasa así de la llamada Se-
guridad Social Laboral a la Seguridad Social sin apellidos".
VIDA SORIA: "La Seg. Soc. en..." Op.cit. pág.100, 106 y 112.

- (62) Sobre este nivel y las proposiciones existentes hasta ahora, ver: FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un..." Op.cit. pág.86-87. Y, ALMANSA PASTOR: "Gestión pública e..." Op.cit. pág. 172.
- (63) ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág.37.
SUAREZ GONZALEZ: "La Seg. Soc. y..." Op.cit. pág.126.
VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág.234.
Al igual que en el nivel complementario profesional, para más detalles sobre proposiciones sobre el nivel libre complementario individual, ver a los autores citados en (62) págs. 87 y 174, respectivamente.
- (64) Toda indicación de disposición legal que no tenga expresamente señalado su origen se debe entender referida al RDLGI. Cuerpo normativo de corto contenido ...; 5 art., 6 disposic. finales, 3 adicionales y 3 transitorias. El RDL fue publicado en el BOE del día 18, del mismo mes y año de su dictación.
- (65) GALA VALLEJO: Gestión institucional de... OP.cit. En pág. 35 sostiene que el RDLGI "podría calificarse de Disposición revolucionaria o, más bien, de evolución revolucionaria y creadora o de revolución instauradora, ya que sus objetivos pretenden un orden nuevo o un nuevo modelo de gestión de la Seguridad Social, asentando en bases adecuadas a la actual circunstancia histórica española e inspirado en la idea de que con él no sólo se han de conseguir ventajas sociales y superarse los inconvenientes económicos existentes, sino también una ventaja cualitativa en los mecanismos funcionales y recaudatorios del sistema". Para PENDAS DIAZ esta calificación es "diritámbica". Organización Administrativa de... Op.cit. pág. 322.
MANRIQUE señala que el RDLGI "ha sido considerado doctrinariamente como una verdadera ~~contra~~reforma de la Seguridad Social sin soluciones técnicas, y con una falta del más elemental rigor jurídico, y con una regulación totalmente disparatada". Agrega que, "a simple vista, significa además una clara regresión respecto al sistema anterior, con fomento de la privatización, y liquidación de la operatividad real de la participación en la gestión". Manual de ... Op.cit. pág.178.
- (66) CONSIDERANDOS DEL RDLGI. Ver BOE del día 18-Nov. 1978, pág,26.246.
- (67) La historia "administrativa" de la Seguridad Social -que no es tan tumultuosa como su evolución "sustantiva"- "tiene como hito último más importante la desaparición del propio INP por obra del RDLGI". ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.263. Para una historia de la evolución legislativa en esta materia, ver: MANRIQUE: Manual de ... Op.cit. pág. 171 ss. Y, PENDAS DIAZ: Organización Administrativa de... Op.cit. pág. 204 ss.
- (68) GALA VALLEJO: Gestión institucionalizada de ... Op.cit. pág. 37-38. Sobre el carácter "relativo" y escasamente

"racionalizador y simplificador" de la reforma de 1978, ver MANRIQUE: Manual de ... Op.cit. pág.176.

- (69) VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. En las págs. 218 ss., al tratar de "Crisis de la Seguridad Social y proyectos de reforma en la transición política; actuación del gobierno y primeras propuestas patronales y obreras", dicen: "La crisis económica repercute en el sistema de seguridad social cuando éste acaba de iniciar, con la LRSS, una tímida etapa expansiva, cuya meta, según el preámbulo de la Ley, era lograr una cierta 'homologación', con los niveles de seguridad social europeas.
- "La incidencia de la crisis económica y la propia insuficiencia de la reforma de 1972, frustran ese proyecto. En 1974, el Gobierno tiene que congelar el crecimiento de las bases de cotización. Un año después..., deroga el Decreto que había establecido, de acuerdo con las previsiones de la LRSS, la cotización por bases tarifadas y complementarias. Desde entonces la misma ceremonia se repetirá todos los años, revelando la incapacidad del sistema, para adaptarse al cambio de las variables socio-económicas. La inercia de la presión contributiva y las necesidades derivadas de la expansión del gasto aseguran, sin embargo, un ritmo ascendente de los ingresos por cotizaciones: la carga de la financiación del sistema se vuelca sobre ellas. Los índices de participación de los recursos de empleadores y trabajadores aumentan, mientras disminuye la participación del Estado. Los efectos de un incremento de la presión contributiva de seguridad social..., son conocidos... Al mismo tiempo, opera inexorablemente la ley según la cual, en la coyunturas de inflación y estancamiento el ritmo de crecimiento el gasto aumenta sobre la media normal. La espectacularidad de ese incremento del gasto no logra, en el caso español, un perfeccionamiento real de las funciones básicas del sistema.
- "Sobre este contexto, opera además la presión de la evolución política. El aparato de gestión de la Seguridad Social se había configurado bajo el franquismo en estrecha dependencia de la organización sindical verticalista. Formalmente, esa configuración aseguraba una participación decisiva y mayoritaria de los trabajadores en los órganos de gobierno de los órganos gestores, aunque esa participación debía realizarse a través del filtro de los cauces del sindicalismo oficial, lo que aseguraba, en última instancia, la neutralización de la presencia obrera y su carácter simbólico frente a la hegemonía de la Administración del Estado. A mediados de 1976 era ya previsible a corto plazo el desmoronamiento de la organización sindical oficial y la legalización de las centrales obreras y de las patronales. La ocupación por unos sindicatos, de clase, de clara orientación anticapitalista, de los vacíos de representación generados por la desaparición de la O.S. hubiese supuesto un cambio real de toda la estructura de poder de la seguridad social. La expectativa de un control obrero, con importantes sectores de decisión directa (ejecución de programas de inversiones, elaboración de presupuestos, actos de disposición patrimonial...) y de propuesta norma-

tiva, introducía un elemento de 'participación conflictual' difícilmente asimilable por los gestores del cambio político. Era necesario eliminar las bases jurídicas sobre las que podría realizarse un deslizamiento de poder y de ahí la obsesión por las reformas de la gestión que dominaron la última etapa del primer gobierno Suárez.

"Estos condicionamientos políticos y económicos explican las distintas posiciones de los grupos sociales y del propio gobierno ante la Seguridad Social en la transición política..."

"... La reforma (propuesta por el gobierno), que ignoraba los problemas básicos de la financiación y que trataba de imponerse por la vía del DL. antes de las elecciones de Junio está la base de la oposición que acabaría desencadenando el cese de los 'sindicalistas' en el Ministerio de Trabajo. La COS, por su parte, calificó el proyecto como antidemocrático y la UGT, rechazó 'cualquier intento unilateral del Gobierno ... a espaldas de los trabajadores y de sus organizaciones representativas'." Sobre el mismo punto ver a: PENDAS DIAZ: Organización administrativa de ... Op.cit. pág.322, y MANRIQUE: Manual de ... Op.cit. pág. 176 ss.

- (70) LIBRO BLANCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Min. de Trab. y SS. Madrid, 1979. PENDAS DIAZ indica que "la necesidad de la reforma de la Seguridad Social, en general, y de su gestión, en particular, fue puesta de manifiesto de un modo especial por el LIBRO BLANCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, al señalar la conveniencia de abordar una remodelación de los órganos gestores del Sistema que potencie un tratamiento integrado y eficaz de la acción de la Seguridad Social, ya que 'es preciso reducir el número de organismos gestores, refundiéndolos y especializándolos en las diversas áreas de gestión'". Organización administrativa de... Op.cit.pág.320.
- (71) Los Reales Decretos Leyes, que equiparados en sus efectos a la Ley, se diferencian de ella en su forma de emanar a la vida jurídica (art.86 de la Constitución). Son normas de "carácter provisional" dictadas por el Ejecutivo sobre materias de "extraordinaria y urgente necesidad", que no pueden esperar la tramitación de una Ley. Facultad limitada, formalmente, por un procedimiento de aprobación, publicación y convalidación de carácter especial; deben ser "convalidados" por las Cortes en un plazo y forma determinadas. En cuanto al fondo, la atribución del Ejecutivo se limita por la necesidad de acreditar la concurrencia de un determinado presupuesto habilitante y la taxatividad de las materias que pueden ser legisladas por esta vía. Al respecto ver, entre otros; VV.AA. La Constitución española y las fuentes del Derecho. Inst. de Est. Fiscales 3 vol. Madrid, 1979.
- (72) PENDAS DIAZ: Organización administrativa... Op.cit. pág.322.
- (73) Los Pactos de la Moncloa. Texto Completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo Político. Madrid, Nov. de 1977. Colección Informe nº 17, Serv. de Public., Secret. Gral. Técnica, Presidencia del Gob. ver, Criterios previos

letra B) Seg. Soc., pág. 20 y Cap. VI, Dctos Integros, pág. 47-49.

- (74) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág.201.
- (75) VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág.652.
- (76) MARTIN VALVERDE: "Realidad actual de la...". Op.cit. pág. 418-419. Agregando al respecto, que "dicho con otras palabras: los recursos humanos o materiales del aparato administrativo de la Seguridad Social o bien son insuficientes, o bien son inadecuados, o bien no están debidamente utilizados. Para hacer frente a estos problemas de administración las medidas que hay que adoptar son, en su mayor parte, medidas administrativas, si bien, como es lógico, hay algunas reformas normativas que resultan indispensables". Indica, como líneas concretas de actuación posibles: "1) La dotación suficiente de medios materiales de tratamiento de datos, en contraste con la actual gestión 'artesanal' de las prestaciones; 2) Una política de personal orientada hacia la formación y readaptación profesional de los empleados y funcionarios, y hacia el incremento de la productividad del trabajo; 3) Una utilización más constante y efectiva de las funciones de dirección, vigilancia y tutela que se atribuyen al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social". Del mismo autor ver: "La racionalización de ..." Op.cit. pág. 138.
- (77) PENDAS DIAZ: Organización administrativa de ... Op.cit. pág.466 y,
ALMANSA PASTOR: "Gestión pública e ..." Op.cit. pág.170.
- (78) ALMANSA PASTOR: "Principios de la reforma...". Op.cit.pág.264. Ver también, PENDAS DIAZ: Organización administrativa de... Op.cit. pág.324. Y, MANRIQUE: Manual de ... Op.cit.pág.178. Autor éste, que es crítico respecto de los logros del RDLGI en materia de "unidad".
- (79) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un...". Op.cit. En pág. 44 dice: " La necesaria y no realizada descentralización de los servicios, (es) causa de distanciamiento de los usuarios y de la mala organización de los servicios y de un creciente y costoso burocratismo...". Ver también, MARTIN VALVERDE: "La racionalización de ...". Op.cit. pág. 192-3.
- (80) CANALES ALIENDE: "Los controles sobre ..." Op.cit. pág.143ss y en especial, pág, 159.
- (81) Respecto a las entidades gestoras y su regulación jurídica a 1978, ver: PENDAS DIAZ: Organización administrativa ... Op.cit. pág 317. Y, MANRIQUE: Manual de ... Op.cit. pág.190.
- (82) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág. 210 ss. Ver también, ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág.265,y, VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág.653. Tener presente a su vez; Capt. I, 1.1.3 y 1.3.5.

- (83) UCIEDA SOMOZA: "Algunas conexiones entre ...". Op.cit. pág. 81 ss.Y, MANRIQUEZ: Manual de ... Op.cit. pág.182-183.
- (84) GALA VALLEJO: Gestión insitucional de ... Op.cit. pág. 68. Y, ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág. 264.
- (85) Estos RDs. reemplazan al primitivo RD. 3064/78, de 22 de Diciembre, que se dictó para regular la participación de los interesados en los órganos directivos de las Gestoras, en cumplimiento de la Disposición Final Sexta del RDLGI.
- (86) Sobre la estructura de las entidades gestoras ver, entre otros; ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág. 205, VILLA GIL: "La participación social en..." Op.cit. pág. 204-205. Y, ALONSO OLEA: Instituciones ...Op.cit. pág. 264-265.
- (87) ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág.201. ALMANSA PASTOR: "Principios de la..." Op.cit. pág.265-267. Y, GALA VALLEJO: Gestión Institucional ... Op.cit. pág.67.
- (88) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág.202.
- (89) Acerca de este punto y todos los relativos a atribución de competencias a las C. autónomas, ver además de los hasta ahora citados; MULAS GARCIA: La materia laboral y de Seguridad Social en el Estado las autonomías. ACARL, Madrid, 1984,223p.
- (90) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág.223. Y del mismo autor: "Principios de..." Op.cit. pág.267.
- (91) IDEM. Pág. 225 y 266-267, respectivamente.
- (92) IDEM.Pág. 226 y 267-268, respectivamente. En este último artículo; "Principio de la ...", ALMANSA PASTOR dice sobre esta situación: "sin embargo, la extensión subjetiva de la Seguridad Social a la totalidad de la población en desarrollo de las disposiciones constitucionales soslayará el problema actual de reducir una determinada acción político-social de carácter generalizado (protección de la infancia, de la juventud, de grupos étnicos, marginados, de inadaptados sociales,etc.) al estricto ámbito subjetivo del sistema de Seguridad Social. Hacia el futuro, pues,el Instituto Nacional de Servicios Sociales tiende a adquirir la preeminencia que le permite asumir acciones asistenciales que corresponden a otros organismos autónomos, erigiéndose, presumiblemente, en el único organismo gestor de la íntegra acción asistencial" (pág.268-269).
- (93) ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág.264. La Ley 31/1984, de 3 de Agosto ha modificado el Título II de la Ley Básica del Empleo, en lo que se refiere a la protección del desempleo.
- (94) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág.225. PENDAS DIAZ: Organización administrativa de ...Op.cit. En la conclusión

- 13a., pág. 469, indica que "al haber menguado de manera notable su contenido funcional, por pase al Instituto Nacional de la Salud de las funciones correspondientes a la medicina preventiva laboral, se aboga por la extinción del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, a menos que se potencien 'ex novo' sus atribuciones, transfiriéndolas de la Seguridad Social a la Administración del Estado, que fue la razón legal de su creación".
- (95) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Op.cit. pág.247. MANRIQUE: Manual de ... Op.cit. En pág. 194 y siguiendo a PEREDA, señala que los servicios comunes, "son entes de estructura fundacional y carácter público que sustituyen a una unidad gestora haciéndose cargo de alguna de sus parcelas de competencia, actuando como un mecanismo coordinador... Su constitución se lleva a cabo por el Ministerio y se adscribe a una entidad gestora, tal y como manifiesta el artículo 38.3 de la LSS".
- (96) ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág.267. Y, MANRIQUE: Manual de... Op.cit. pág.195.
- (97) Para ALONSO OLEA la circunstancia que la TGSS goce de personalidad jurídica propia, "esto es, independiente de la general de la Administración", la convierte en un organismo público autónomo. "En realidad -agrega- aún sin este nombre, es también una entidad gestora, aunque no tenga asignada la gestión de ningún riesgo específico, sino la organización del soporte financiero de todos ellos". Instituciones de ... Op.cit. pág.266.
- (98) MANRIQUE, F.: Manual de ... Op.cit. pág. 192-193.
- (99) ALMANSA PASTOR: Derecho de ... Y, "Principios de..." OP.cits. págs. 230 y 276, respectivamente. Para ALONSO OLEA: Instituciones de ..., Op.cit. pág.269, la expresión 'colaboración en la gestión' no es unívoca, o mejor dicho, "es un género dentro del cual existen varias especies o modos". Para VILLA GIL y DESDENTADO: Manual de ... Op.cit. pág.653, la colaboración en la gestión es una "fórmula eufemística" de referirse a la intervención de "auténticos agentes privados" en la gestión de la Seguridad Social. En tanto, para FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un..." Op.cit. pág.45, "falta una delimitación precisa de la colaboración del sector privado en la gestión de la Seguridad Social".
- (100) ALMANSA PASTOR: Derecho de... Op.cit.pág.230. ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.269. Y, MANRIQUE: Manual de ... OP.cit. pág.182.
- (101) MANRIQUE: Manual de ... Op.cit. pág. 195.
- (102) IDEM Pág. 195-196. Y, ALONSO OLEA: Instituciones de ... Op.cit. pág. 269-270.
- (103) ALONSO OLEA: Instituciones de ...Op.cit.pág. 270.

- (104) MANRIQUE: Manual de ... Op.cit.pág. 197. Y, ALONSO OLEA: Instituciones de... Op.cit. pág.270-271.
- (105) Alvaro LOPEZ NUÑEZ, uno de los "padres" de la Seguridad Social española, en 1913, explicaba "muy didácticamente" que la "garantía social" del INP consistía "en la intervención permanente que en las operaciones del mismo tenía la clase obrera y patronal por medio de sus respectivos vocales". Esta línea seguiría siendo desarrollada más tarde por Carlos GONZALEZ POSADA (1926). Sobre estos orígenes de la participación social ver; MANRIQUE: Manual de Derechos... Op.cit.pág. 249. Y, VILLA GIL: "La participación social en..." op.cit. pag.200. SANCHEZ MORON indica que un primer antecedente de la intervención social en las actividades públicas, "aunque no institucionalizado y de resultados escasamente integrativos aparte de limitado en su alcance jurídico práctico, lo constituye la intervención de las organizaciones socialistas ante el Instituto de Reformas Sociales mediante la presentación del 'Informe Jaime Vera'". La participación del ciudadano... Op.cit. pág. 153.
- (106) Participación de los trabajadores en la empresa... Ob. op. cit., en la que se analiza por el autor la participación en la empresa y las sociedades anónimas, en relación, especialmente con la cogestión y sus posibilidades en el ordenamiento español. Pág.81-82. Tener presente, al respecto lo dicho en el Capt. II,2.2.
- (107) IDEM. Pág. 82-83. Para un mayor desarrollo del tema durante la II República, entre otros, a más del autor señalado; VILLA GIL: La participación de los trabajadores... Op.cit. pág.93 ss.
- (108) VILLA GIL: La participación de los... Op.cit. pág. 94 ss. Ver también; ESTEBAN VELASCO: Participación de los... Op.cit. pág. 83-84 ss. Durante el período nacionalsindicalista la representación de los trabajadores al interior de la empresa estuvo encargada a los "enlaces sindicales" y a los "Jurados de empresas", figuras -la segunda de las cuales de carácter mixto (integrada por trabajadores y empleador)-, que debían propiciar la colaboración entre las partes de la relación laboral.
- (109) MARTIN VALVERDE señala en: "La racionalización de la...", op.cit. pág. 133, que: "durante el régimen anterior la participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social se producía a través de la organización sindical vertical, y tenía, además como defectos, notorios, la inflación de los órganos colegiados y la excesiva extensión de los mismos; hasta el punto que era dado pensar que este mecanismo institucional cumplía una función latente de mayor relieve que la función que le estaba expresamente asignada".
- (110) Para VILLA GIL en el período histórico que va desde los años cuarenta a la fecha de inicio de la transición po-

lítica, la gestión se caracteriza por ser una función "propia" de los sindicatos, ya que el nacionalsindicalismo "va a desnaturalizar las funciones históricas del sindicato atribuyéndole funciones para-administrativas...", una de ellas es la de intervenir en la gestión de los seguros sociales. "La participación social en ...", Op.cit.pág.201.

- (111) DESDENTADO BONETE: "Participación y burocracia...", OP.cit. pág.339-340. Y, VILLA GIL: "La participación social en...". Op.cit. pág.202.
- (112) Las relaciones laborales y la vida sindical, tanto dentro como fuera de la empresa, son revisadas a partir de 1977, año en que se dicta la Ley de Acción Sindical. El criterio durante la transición política es que la representación de los trabajadores en las empresas corresponde a los "comités de empresa", idea que será ratificada, posteriormente por el Estatuto de los Trabajadores, que en su art.4.1.g) configura como derecho básico de los trabajadores el de "participación en la empresa", que se articula a través de las instituciones representativas de los trabajadores que se crean para la vida de la empresa: delegados de personal, comités de empresa, asamblea y sección sindical. Entre las competencias que tiene el comité de empresa como representante de los trabajadores de la industria, figuran: negociar el contrato colectivo y normas de seguridad e higiene; actuar como gestor de las obras sociales; derecho de información/informar, y; vigilar y/o controlar o conocer sobre determinadas materias. Pero la participación del comité de empresa "en general sigue siendo... la propia de quienes asesoran e informan, no la de quienes participan en la decisión". Al respecto, ver: ALONSO OLEA: Derecho de Trabajo, Op.cit. pág.119 ss.; VILLA GIL: La participación de ... Op.cit. pág.99 ss; ESTEBAN VELASCO: La participación de ... Op.cit. pág.91 ss. Sobre la situación de la acción sindical en la empresa, especialmente las relaciones entre el delegado sindical y el comité de empresa, a partir del restablecimiento de la libertad sindical, ver además de los citados; ALONSO GARCIA, M.: Curso de Derecho del Trabajo. Op.cit. pág.187 ss, sin olvidar el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, pendiente de entrar en vigencia.
- (113) "La participación social..." Op.cit. pág.205. Sobre las posturas obreras y patronales en torno a la participación y más en general, acerca de la reforma de la Seguridad Social hasta 1982, ver este mismo artículo de VILLA GIL, pág.203 ss. Y, Revista Papeles de Economía Española Nº12/13, op.cit.: "Documentos" (Anexos).
- (114) "La participación social en..." op.cit. pág. 203. Ver también, DESDENTADO BONETE: Participación y burocracia...". Op.cit. pág.340 ss.
- (115) A estos RD. hay que añadir una serie de Ordenes Ministeriales que reglamentan y explican las atribuciones de los órganos participados y de los órganos de línea de cada

una de estas entidades, MANRIQUE: Manual de derechos... Op.cit. pág. 254 ss., presenta un detalle de la mayoría de ellos.

- (116) Los vocales electivos de las C. ejecutivas provinciales provienen de los "grupos más significativos en aquellos ámbitos territoriales en que desenvuelvan su actividad". De manera que una federación o confederación nacional que ha obtenido la calificación de "más representativa" es quien designa los delegados en el ámbito de la provincia, independientemente de que a ese nivel existan otras asociaciones que sean más representativas. A este criterio se une la circunstancia de que las C. ejecutivas provinciales "no son órganos dotados de autonomía de decisión o gestión..., sino tan sólo meras piezas periféricas del Instituto...". Por lo cual "una de las opciones objetivas y razonables es que éstas tengan una composición reproductora de las del Consejo General y la Comisión Ejecutiva directiva o nacional, de modo tal que en todos los órganos la representatividad ... se mida en el ámbito nacional, pues esa homogeneidad es coherente con la estructura centralizada y jerárquica del órgano, y es razonable considerarla como condición para la mayor eficacia del mismo que preconiza el artículo 6 del Convenio de 9 de julio de 1948" de la OIT. De esta manera se ha pronunciado el Tribunal Constitucional respecto a la representatividad y forma de integrar las C. ejecutivas provinciales del INEM, juicios que naturalmente son aplicables a los otros entes gestores. STC 53/1982, 22 julio.
- (117) Respecto a la participación de los interesados en los organismos de dirección de la Mutuas, ALMANSA PASTOR dice que: "las Mutuas Patronales son gobernadas por la Junta General, que es el órgano superior de gobierno, integrado por todos los asociados y por un representante de los trabajadores; por la Junta Directiva, para la administración directa y continua de la entidad, con la composición que se determine en los estatutos de la Mutua, y por la Comisión de prestaciones especiales, integrada por representantes de los empresarios y de los trabajadores, para determinar la concesión de protección de asistencia social". Derecho de... Op.cit. pág.236.
- (118) El funcionamiento de estos organismos es regulado por las O.M.s. de 31 de enero de 1979, 17 de enero de 1980 y 16 de nov. de 1981.
- (119) VILLA GIL: "La participación social en...", Op.cit.pág. 204-205.
- (120) "Participación y burocracia ..." Op.cit. pág. 272.
- (121) RD. 3064/1978, de 22 de diciembre. Ver también, VILLA GIL: "La participación social en..." Op.cit. pág. 204.
- (122) Acuerdo Económico y Social, AES. Octubre de 1984. "Separata extraordinaria-texto íntegro..." UGT, s/f. XI págs.

- (123) ALMANSA PASTOR: "Participación y ...". Op.cit. págs.272-273.
- (124) VILLA GIL: "La participación social en...".Op.cit. pág. 204-205.
- (125) FUENTES QUINTANA:"Estrategia para..." Op.cit. pág. 44-45.
- (126) ESTEBAN VELASCO: Participación de los... Op.cit.pág.89. Sobre el lugar del sindicato en la empresa, entre otros; ALONSO GARCIA : Curso de Derecho ... Op.cit. pág.195 ss. Y, ALONSO OLEA : Derecho del... Op.cit.pág.441 ss. Por proyecto de Ley (Orgánica), ya aprobada por las Cortes (julio de 1984) y pendiente de promulgación, se refuerza la acción del sindicato en la empresa. El tit.IV del proyecto: "De la acción sindical", regula la constitución a nivel de la empresa o centro de trabajo" de "Secciones Sindicales", fijando las condiciones para su establecimiento, derechos y deberes (art.8 a 11).Se modifica así, la legislación existente en la materia contenida en la Ley de julio de 1977 y en el Estatuto de los Trabajadores.
- (127) ALONSO OLEA: Derecho del... Op.cit. pág. 132. Al respecto ver también, VILLA GIL: La participación de ... Op.cit. pág. 107 ss. Y, ESTEBAN VELASCO: Participación de los... Op.cit. págs. 84-85 y 88 ss.
- (128) Durante 1979 se presentó y discutió en las Cortes una proposición de ley que no llegó a fructificar, que establecía la participación de las organizaciones patronales y sindicales en el control de la gestión de la TGSS, de la misma manera que como se había consagrado en las entidades gestoras. Proposición fundada entre otras razones, en que "quien paga controla...". El alto monto de las aportaciones de los trabajadores y empresarios en la financiación de la Seguridad Social "justifican y exigen que estos recursos económicos, sean controlados por aquellos que los financian", se decía entre las justificaciones del proyecto. Diario de Sesiones del Congreso de los Diput. Ses. Plenarias. Nº 44 de 15 de noviembre de 1979, pág. 2754 ss.
- (129) MARTIN VALVERDE:"La racionalización de ...". Op.cit. pág. 131-132.
- (130) Señalamos anteriormente que las C. autónomas podrán asumir en los estatutos y respecto a sus territorios la gestión de los servicios de la S.S., su organización y descentralización. Específicamente, en materia de participación los art. 17.5. del Estat. de Cataluña, 18.5 del Estat. Vasco y 20.5. del Estat. de Andalucía, disponen que las respectivas Comunidades, "ajustarán el ejercicio de las competencias que asumen en materia de Seg.Soc. a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales, en los términos que la ley establezca". SUAREZ GONZALEZ: "La Seg. Soc. y ..." Op.cit. pág. 127.

- (131) La UGT partidaria de "una autonomía real del aparato de gestión", señala en 1982 que el sindicato "defiende los intereses de los trabajadores y de sus familias, pero asume también la defensa del bienestar social de quienes no son trabajadores en sentido estricto" Dcto. sobre: Posición de la UGT ante la propuesta de la Administración sobre racionalización y reforma de la Seg.Soc. s/f. Cit. por VILLA GIL: "La participación en ..." Op.cit. pág.206.
- (132) ALMANSA PASTOR sostiene que las "representaciones (en los órganos participativos) quedan referidas a las sindicales y empresariales, sin determinación de categorías sociales, cuya representación de intereses colectivos quedan marginados, o en segundo plano de la absorción por las representaciones sindicales y empresariales". "Principios de la reforma de ..." Op.cit. pág. 272.
- (133) GONZALO GONZALEZ y FERRERAS ALONSO: "La participación de los..." Op.cit. pág.20 ss. MANRIQUE: Manual de Derechos... Op.cit. pág. 233. VILLA GIL: "La participación social ..." Op.cit. pág. 204.
- (134) Para VILLA GIL, sin bien no se pretende la incorporación de los interesados a las tareas burocráticas, pero para que la participación sea efectiva se requiere "unos conocimientos técnicos sobre la actividad sustantiva del ente de que se trate, ha de defenderse la representación profesionalizada y evitar las limitaciones para actuar como representantes impuestas en alguna ocasión a los funcionarios de la Seguridad Social, quienes, en el caso de actuar como tales deberían quedar amparados por garantías especiales que les asegurasen libertad plena de expresión y de crítica. "La participación social..." Op.cit. pág. 208.
- (135) ALONSO OLEA: Derecho del ... Op.cit. pág.441.
- (136) IDEM, tener presente sobre la integración de las C. ejecutivas provinciales y el "sindicato más representativo", las notas (116) y (126), concretamente la S.T.C. n.º 53/1982 de 22 de julio y el proyecto de Ley Orgánica de libertad sindical.
- (137) VILLA GIL: "La participación en ..." Op.cit. pág. 204.
- (138) MANRIQUE: Manual de derechos ... Op.cit. pág.235-236. El autor agrega que, al respecto es preciso tener en cuenta el tratamiento que a la participación dan los Tratados internacionales suscritos y ratificados por España, y que constituyen fuente interpretativa del Derecho interno (art.10 de la Const.). Documentos en los cuales la participación es tratada en conjunto con la libertad (Declarac. de los Derech. del Hombre. ONU. art.1 y 21).
- (139) MANRIQUE: Manual de derechos ... Op.cit. pág.233. Y, VILLA GIL: "La participación social en..." Op.cit. pág. 204.
- (140) SUAREZ GONZALEZ indica que "es claro que la palabra interesados no puede reducirse en su alcance. Si la Seguridad

Social protege a todos, todos resultan interesados en la gestión de la misma, sin que sea lícito efectuar un planteamiento universalista en cuanto a la concepción del sistema y reducirlo a modelo laboral cuando se trata de participar en la gestión". "La Seg. Soc. y la...", Op.cit. pág. 127.

- (141) CANALES ALIENDE: "Los controles sobre la administración...", Op.cit. pág. 156.
- (142) VILLA GIL: "La participación social en...", Op.cit. pág. 204.
- (143) FUENTES QUINTANA: "Estrategia para un ...". Op.cit. Este autor entre las medidas de racionalización y mejora del sistema, propone como un objetivo a conseguir: la ampliación de las funciones de los Consejos Generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, y Participación de los usuarios y beneficiarios en los órganos de gobierno de las instituciones que producen servicios sanitarios y sociales.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de la tesis hemos abordado los temas de la Seguridad Social y de la participación, estas últimas subordinadas a las primeras, verificando las relaciones que existen entre ambas materias, a través del estudio de la organización administrativa y gestora. En base a lo expuesto es posible plantear algunas conclusiones generales.

I.

La Seguridad Social confiere derechos de carácter económico-social, de cuya consagración y protección depende, en parte importante el bienestar de la sociedad, de ella derivan condiciones de mayor igualdad para el adecuado ejercicio de las libertades públicas. Esta forma de entender la Seguridad Social, supone reconocerle el carácter de actividad pública y atribuir al Estado, como garante del bien común, el deber de hacerla efectiva. Consecuencialmente, implica también, que en sus objetivos -principalmente; asegurar situaciones de necesidades- se consiga ajustando la organización del sistema a los principios de universalidad, suficiencia, unidad y solidaridad. La tendencia a la generalización y universalización es hoy una constante de los sistemas nacionales desde la lógica de sus respectivos modelos inspiradores.

Que todas las personas tengan derecho a la protección social no significa financiación de ella con cargo exclusivo a los Presupuestos del Estado. Las cotizaciones de los beneficiarios tienen virtualidad, además de financiera, de responsabilidad y solidaridad social. Pero, la obligación de cotizar no puede ser óbice para que las personas que no las tienen queden marginadas de la protección.

La puesta en marcha de la Seguridad Social corresponde al Estado, pero ello no supone necesariamente estatalidad de la gestión; la propensión constatada es a la estructuración de los sistemas de manera mixta, a través de servicios públicos (las entidades gestoras), relativamente autónomos, sujetos a control estatal y social, con colaboración de entes privados o sociales no públicos estrictos (empresa, sindicatos, mutualidades, etc), tanto en el régimen básico como en el o los complementarios.

II.

A partir de los años setenta la evolución hasta entonces siempre ascendente de la Seguridad Social, se ve afectada por la crisis económica, que aminora la fuerza de los procesos de generalización y universalización. La crisis hace patente problemas que los sistemas arrastraban desde antiguo, como la defectuosa organización de los regímenes por falta de planificación de su desarrollo, que se traduce en protección deficiente, costosa y engorrosa. A estas dificultades se añaden las que el propio estancamiento económico trae consigo: desempleo, disminución de los recursos financieros, aumento de las necesidades a cubrir, etc.

Ante estos problemas, sufridos con mayor dureza por los sistemas profesionales (el español entre ellos), la tendencia es a la racionalización; las funciones de la Seguridad Social y las formas de llevarlas a cabo tienden a ser modificadas, adecuándolas a la nueva realidad: imposibilidad actual y futura previsible de terminar con el desempleo, aumento progresivo de los sectores pasivos y disminución de los activo-cotizantes, incremento y sofisticación de las necesidades a cubrir, etc.

Las tareas de la institución deben compatibilizarse con los recursos económicos cada vez más escasos.

Pero ésta, la racionalización debe intentar afectar al actual nivel de protección; por el contrario, debe tender a cumplir con el objetivo de universalización.

Estos procesos de ajuste, también suponen una transformación de la administración y gestión, en cuyo seno se han desarrollado una serie de disfunciones que afectan a la eficacia de los sistemas.

III.

La puesta en práctica de la acción protectora corresponde a la organización administrativa y gestora, que hace operativa la Seguridad Social al poner en marcha la concesión de las prestaciones; determinar quienes y en que condiciones tienen derecho a la protección; cobrar e invertir las cotizaciones; precisar las necesidades de los servicios; vigilar e inspeccionar el cumplimiento de estas tareas; etc.

Estas actividades son llevadas a cabo por las entidades gestoras que actúan de acuerdo a los criterios de unidad, descentralización, control y participación de los interesados. La observancia por las gestoras de estos principios les permite realizar mejor sus cometidos.

IV.

De acuerdo a como se ordenen los servicios dependerá la eficacia de la institución; un sistema técnicamente adecuado no tiene virtualidad para los beneficiarios sino cuenta con una instrumentalización acorde con esos fines; de ahí que una vez determinado el modelo y sistema a seguir, es preciso atender a estos entes.

Gran número de las dificultades de la Seguridad Social radican en la configuración y forma de operar de las gestoras: distanciamiento de los deseos de los usuarios, desinformación, lentitud y complejidad en el reconocimiento y percepción de las prestaciones, duplicidad de servicios, fraude, etc. La solución de estos problemas constituye uno de los objetivos de la racionalización estructural. La tendencia es a la simplificación del número de gestoras, liberalización de ciertas prestaciones en cuanto al cumplimiento de los requisitos para su obtención, descentralización territorial y funcional de los organismos; crear mecanismos que facilitan el contacto de los usuarios con la institución. Primariamente, en este contexto y con estas motivaciones que la participación de los interesados resulta útil en la Seguridad Social.

V.

La participación constituye una aspiración común a todos los hombres, quienes en forma individual y colectiva desean ser considerados en el quehacer social. Con este sentido la participación es un principio y un derecho.

Entre la participación y la democracia se dan relaciones de mutua necesidad. Todo sistema democrático que no la incorpora termina reduciendo los espacios de libertad, y a su vez, la participación requiere de ella para ampliar sus posibilidades y reducir los obstáculos para su implementación. Sin embargo, la realidad muestra que pueden darse fórmulas de participación en regímenes autoritarios, claro que son situaciones que sólo dan lugar a formas incompletas de intervención social.

VI.

Hoy, la participación es un derecho individual y social, lo que indica que no se refiere sólo a la intervención individual en la generación de las autoridades políticas, sino que se refiere también a nuevas formas de intervención colectiva ciudadana en actividades comunitarias que estaban excluidas de la intervención de los afectados.

VII.

La participación de grupos organizados en función de un interés común o territorial en áreas delimitadas del quehacer social, con el objeto de restringir, compartir o asumir el poder de decisión, constituye bandera de lucha de diversas ideologías políticas y sindicales, con lo cual su defensa y promoción es entendida y asumida con diversos criterios, originando una gran ambigüedad en torno a su contenido.

Desde una perspectiva democrática se aspira a ampliar y profundizar los ámbitos en que la participación se inserta: se estima que ello redundará en una mayor solidez de la democracia. Y desde el punto de vista del cumplimiento de los fines de la actividad que sea, la intervención social es medio eficaz que ayuda a su realización.

VIII.

La autenticidad de la participación depende: de la manera como se formule, del contenido que se le asigne y de los criterios utilizados para ordenar la representación de los sectores interesados. A ello se agrega la conveniencia de que se establezcan sistemas de participación a niveles más generales -por ejemplo, consejos económicos y sociales- que dan mayor sentido a la intervención sectorial.

IX.

A pesar de las dificultades técnicas que presenta su estructuración, la participación es hoy una realidad; en la empresa, la Seguridad Social, la Universidad, etc. A través de ella se busca que los ciudadanos se inserten en el medio o actividad que les es propio, asumiendo responsable y solidariamente, cierta cuota de las decisiones. Naturalmente, las formas, grados, intensidad y número de actividades participadas no son iguales en todos los países en que se ha instaurado sin embargo, constituye una idea fuerza que orienta la organización de estos sectores.

El movimiento sindical, originariamente reacio a la participación, en la actualidad ha incorporado a sus planteamientos reivindicativos la obtención de mayores espacios de participación, sin llegar en general, a plantear la cogestión. El sindicalismo en los países latinos se mantiene en una actitud de control, sin querer inmiscuirse en una gestión compartida. Es el caso de España, donde la idea de la cogestión tiene mala prensa.

X.

La participación se ha estructurado incorporando a los interesados en órganos internos de consulta, información, control o cogestión, con el fin de que creen, informen, consulten o controlen las decisiones, en régimen de colaboración con la Administración. El compromiso que asumen los representantes en la gestión depende de la influencia que tienen en su génesis. Las competencias asignadas es una de las variables a considerar para verificar la autenticidad de la participación.

La participación que implica asumir el poder de decisión -autogestión- es un estadio superior y distinto a la participación, en el sentido que hasta hoy se conoce, pero se puede establecer una línea de progresión entre los grados de intervención social vigentes y la autogestión, ya que (aunque los ejemplos de autogestión son escasos) experiencias de este tipo son posibles en ciertas actividades empresariales que presenten ventajas, todavía a título experimental.

En definitiva, hasta ahora la participación ha tenido escasos resultados en materia de compartimentación del poder social. La intervención de los interesados se mantiene, en general, en niveles de consulta/información, que no son preceptivas para quien la solicita, salvo en casos aislados en que existe cogestión e incluso autogestión (Alemania Federal y Yugoslavia, respectivamente).

XI.

El criterio que se utiliza para organizar la representación de los interesados es factor importante para considerar la autenticidad de la participación. En cada actividad en que se desea introducirla es necesario delimitar los sujetos interesados y el modo como designan sus representantes.

La fórmula más utilizada es la de la representación de intereses; las asociaciones y sindicatos son las que designan a los vocales en los órganos participativos. Por su parte, la figura de la asociación o sindicato más representativo es la que sirve para precisar cual de todas las agrupaciones, dentro de la pluralidad existente, tiene reconocida la facultad para proponer los vocales.

Entre los varios problemas que presenta el sistema de la representación de intereses está el de los grupos que no cuentan con una organización o, si la tienen es de escasa cohesión, en cuyo caso podrían quedar fuera del esquema de participación. Ante esa realidad (que se presenta en la Seguridad Social) el criterio es atribuir su representación a la asociación que le es más cercana (por ejemplo, los sindicatos respecto a los pensionistas).

XII.

Importa considerar también la composición e integración del órgano participativo. Un número excesivo de miembros dificulta las decisiones; por ello la tendencia es a la composición de los órganos con un número no elevado de vocales pero que sean cualitativamente importantes para su representación. Ahora, relacionado con la calificación de la participación, interesa tener en cuenta la proporción entre vocales elegidos y designados (por la Administración), ya que en el caso que estos últimos sean mayoría, la forma de integración del ente afectará la profundidad y eficacia de la participación.

XIII.

Dos cuestiones más interesa también destacar: el derecho a la información y la formación de los representantes electivos.

La participación no es efectiva si los delegados no cuentan con la información adecuada sobre las materias en las que intervienen. Entre la autoridad responsable de la ejecución directa y las instancias participativas debe existir canales fluidos de comunicación.

Interesa también a la eficacia de la participación la preparación de los vocales electivos; en cuanto a que es conveniente que tengan cierta experiencia y conocimiento de la institución, así como también (y ello resulta básico) conozcan los deseos de los interesados que representan.

XIV.

El fenómeno de la participación se vincula con la Seguridad Social a través de la administración y gestión. Los interesados intervienen en órganos formalizados, constituidos ya sea como instancias superiores de las entidades gestoras; como consejos nacionales de la Seguridad Social, o como Secciones de un consejo económico y social. Es allí donde se conectan los intereses de los beneficiarios con el interés que representa la Administración. En todo caso, esta forma de participación (burocrática) no es la única, ya que a otros niveles también se dan conexiones entre los intereses debidos en la institución: comisiones consultivas ministeriales, acuerdos sectoriales, etc.

La participación de los interesados en la Seguridad Social se ha centrado en la administración y gestión, por cuanto se entiende que es el espacio adecuado en el que los beneficiarios pueden emitir un juicio de oportunidad sobre la forma de realizar los objetivos de las entidades gestoras.

En la Seguridad Social a los interesados les preocupa:

- Que la gestión de los recursos financieros sea adecuada, a fin de que la acción protectora no se vea perjudicada .
- Que las necesidades se satisfagan rápida y oportunamente.

A estas dos preocupaciones se unen:

- Los sindicatos aspiran a controlar, asumir o compartir el poder de las actividades que les afectan más directamente.

- Para la Administración la incorporación de los beneficiarios se inscribe en el deseo de ampliar la democracia y/o lograr mayor eficacia en el cumplimiento de las tareas de la actividad. Una y otra aspiración es priorizada según la ideología "participativa" que predomina en las élites gobernantes.

Cabe agregar que en la estructuración de la participación se han seguido criterios que no difieren en lo fundamental de los utilizados en la articulación de la participación en la empresa.

XV.

En los escasos logros en materia de participación influye la actitud mantenida por el movimiento obrero.

Históricamente, las corrientes sindicales "revolucionarias" han tendido a marginarse de toda forma de colaboración, en tanto que los sindicatos "reformistas" propician -de un tiempo a esta parte- integrarse en las tareas de dirección sectorial y general de la sociedad, pero sin llegar a compartir el poder de decisión, sus planteamientos se mueven entre la restricción y la asunción del poder, la primera: control obrero y/o sindical es la que tienen más arraigo.

XVI.

Para la calificación de un sistema de participación se hace necesario verificar:

- a) el contenido que se le asigna, es decir, las materias que se someten a la consideración de los órganos de intervención social.

b) La influencia que las decisiones o acuerdos de las instancias participativas tienen frente a los organismos ejecutivos.

c) La composición, forma de integración y modo de operar interno del órgano:

- Un ente participado con excesivo número de miembros y que, en el caso de los electivos no cuenten con cierta preparación, puede perjudicar la eficacia de la participación.
- La presencia de representantes de la Administración, no descartable en principio -si el ente cuenta con independencia frente al Estado; puede llegar a ser artificiosa y restar validez a la participación en el caso que los acuerdos de los órganos de participación no tengan influencia significativa frente a la Administración.
- En la integración de la instancia participativa tiene relevancia la proporción de representantes electivos, ya que de ser éstos minoritarios y de no contar con algún recurso frente a los acuerdos de la mayoría, su presencia sólo sirve para dar la apariencia de participado a un sistema que no lo es.

d) Especialmente en Seguridad Social, el número de beneficiarios efectivamente representados y la articulación de su representación. Normalmente se entiende que las organizaciones con derecho a participar son los sindicatos; es a éstos y entre ellos a los más representativos, a los que se les atribuye la facultad de designar delegados (no empresariales), extendiendo así, su ámbito de representación a los otros colectivos interesados: pensionistas, minusválidos, amas de casa, etc.

Del juego de estos factores resulta la autenticidad y tipo de la participación que efectivamente exista en un sistema de Seguridad Social.

XVII.

En España el escaso desarrollo de la participación en el "control y vigilancia de la gestión", se observa al analizar las competencias de los órganos participativos de las entidades gestoras. Si los Consejos Generales estuvieran dotados de mecanismos que dieran mayor eficacia a sus resoluciones, se trataría de órganos propiamente decisorios en algunas materias, y consultivos en otras, en tanto, las Comisiones Ejecutivas serían los verdaderos entes vigilantes y controladores de la ejecución de los acuerdos de los Consejos Generales.

XVIII.

La mayor o menor eficacia de la participación en la administración y gestión de la Seguridad Social está vinculada con el modo como se estructuren sus elementos, especialmente: materias sometidas a la consideración de los interlocutores sociales representados en los órganos de participación y la forma como se encauce la representación. Por ello, creemos que entre las líneas que deben guiar la implementación de un sistema de administración y gestión participado de la Seguridad Social, deben figurar:

a) La participación debe instaurarse al máximo nivel de decisión de la administración y gestión.

b) Entre las materias reservadas a la consideración de estas instancias, deben estar, entre otras:

- Aprobación del anteproyecto de presupuesto del ente o sistema,

(en este último caso si se trata de un consejo nacional de Seguridad Social).

- Fijación de las líneas de actuación en materia de prestaciones, que dada la necesidad que las cause no estén reglamentadas.
- Nombramiento y destitución de los cargos directivos.
- Determinación de la política de administración que haga más eficaz la acción protectora.
- Controlar la situación del o los entes gestores en el cumplimiento de sus tareas.

c) Composición tripartita de los órganos de participación, con mayoría de vocales electivos. Entre estos últimos se debe favorecer la presencia de delegados que cuenten con cierta preparación.

d) Potenciar la participación no sólo de los sindicatos y asociaciones patronales de mayor representatividad, sino que también, de otros colectivos, cuya representación se puede canalizar en la gestión de algunos seguros, dependiendo del sistema de Seguridad Social, y cubriendo la representación sindical la defensa de los intereses de éstos, en los otros regímenes o seguros.

XIX.

El fenómeno de la participación, adecuadamente implementado, contribuye a dar mayor eficacia a la administración y gestión en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Social. Hoy, que la tendencia es a la racionalización, tanto institucional como estructural, la participación de los interesados juega un papel importante, especialmente en las proposiciones sobre humanización de las tareas gestoras, de manera que los

usuarios sientan más cercano y como suyo el sistema. Naturalmente, la participación no es una panacea que solucione todos los problemas de la gestión, pero junto con otros factores, como ser, una adecuada política de formación del personal, sirve o puede contribuir a la realización de los objetivos de la Seguridad Social.

B I B L I O G R A F I A

1. ALMANSA PASTOR, José: Derecho de la Seguridad Social. Vol.I y II. 3ra.ed. Madrid, 1981.
2. " " " : "Gestión pública e iniciativa privada". Rev. Papeles de Economía Española, Nº12/13. Madrid. Nov. de 1982. p.166-177.
3. " " " : "Principios de la reforma de la gestión de la Seguridad Social". En: Estd. de Der. del Trab. en Memoria del Profesor Gaspar Bayon Chacon. Tecnos, Madrid 1980, p. 263-277.
4. ALONSO GARCIA, Manuel: Curso de Derecho del Trabajo. 6ta. ed. Ariel, Barcelona.1980, 756p.
5. ALONSO LIGERO, MARIA de los S. : "Organización Administrativa de la Seguridad Social en Bélgica". Estudio especial de la gestión partitaria. RSS. Nº4, oct.-dic.Madrid, 1979, pág.107-140
6. ALONSO OLEA, Manuel : Instituciones de Seguridad Social. 9va Ed. Civitas. 1983. 466p.
7. " " " : Derecho del Trabajo. 7a.ed. Fac. de Der. U.Complutense. Serv.Public. Madrid 1982, 837p.
8. " " " : "El dinamismo de la Seguridad Social". En: Diálogos sobre la empresa. VV.AA. U. Stgo de Compostela. Vigo.1972, p.203-217.
9. " " " : "Cien años de Seguridad Social". Rev. Papeles de Economía Española. Nº12/13, Madrid, nov. 1982. p.107-118.
10. " " " : "El futuro de la participación en la gestión". En: Diecisiete Lecciones sobre la participación de los trabajadores en la empresa. VV.AA. U. Complutense. Fac. de Der. Secc. Public. Madrid, 1967. P.283-295.
11. ALVAREZ-GENDIN, Sabino: El Servicio público. Ed. Instit. Est. Políticos. Madrid, 1964, 228 p.
12. ALVAREZ RICO, M. : "Consideraciones en torno a los principios de organización de la Administración Pública en la nueva Constitución española". Rev. de Admin. Públ. Nº89, 1979, p.391-410.

13. BAENA del ALCAZAR, M. : "La ordenación de la Administración central y periférica y la actividad administrativa". En: La Administración en la Constitución. Trabajo colectivo dirigido por GARRIDO FALLA. C.E.C., Madrid, 1980. P.49-92.
14. BARRIO SANZ, Miguel : "La participación de los beneficiarios en la gestión de la Seguridad Social". En: Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. VV.AA. Inst. Est. Labor. y de la Seg. Soc.M. de TRab. y S.S. Madrid, 1984, pág.353-366
15. BAYON CHACON, Gaspar : "Introducción al problema de la participación de los trabajadores en la empresa". VV.AA.U. de Madrid. Fac. de Der. 1967, p.9-25.
16. " " " : "Posibilidades de evolución del sistema de participación de los trabajadores en la empresa". En: Obra recién cit.: "Diecisiete lecciones..." p.205-219.
17. BEVERIDGE, William : Seguro Social y Servicios afines. Lósada. B.Aires, 1943, Trad. José Arce
18. BLANCO, Juan : "Doctrina Pontificia sobre Seguridad Social". En: RISS Nº5, 1961. p.1205-1224.
19. BOENINGER KAUSEL, Edgardo : Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo. Centro de Est. del Desarrollo (CED) Dcto de TRab. Nº16. Stgo-Chile, 1984, 25 p.
20. BORRAJO DACRUZ, Efrén : "Organización Administrativa del Régimen General de la Seguridad Social en Francia". Estudio especial de la participación de los beneficiarios. RSS Oct.-Dic.1979, Nº4. P.75-105.
21. " " " : "La configuración comunitaria de la empresa". Rev. de Pol. Soc. Nº81, Inst. Est. Pol. Madrid, 1969 (ener.-marz.) p.5-20.
22. " " " : "Comunidades autónomas y Seguridad Social". Rev. Papeles de Economía Española. Nº12/13, Madrid, 1982, p187-196,
23. BOU VIDAL, Martin : "Aspectos de la Seguridad Social". En: Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas Vol.3. Est. de Der. del Trab. y S.S. Est. Políticos, Madrid, 1961, p.389-417

24. CANALES ALIENDE, José: "Los controles sobre la Administración de la Seg. Soc." (Sist. Español) RSS. Jul.-Spt. 1983, Nº19, p.102-116.

25. CARRASCO BELINCHON, Julián : "La planificación y los Entes gestores de la Seguridad Social". En: RISS. Nº4, 1963, p.809-838.

26. CATALA, Marcelo : "El hecho sindical en la encíclica 'Mater et Magistra'". Rev. Pol. soc. Nº53, Inst.Est. Pol.Madrid. p.45-51.

27. CELAM (III Conferencia Episcopal Latinoamericana) : La evangelización en el presente y futuro de América Latina. Documento de Puebla. Ed. Confer. Obispos de Chile. Stgo. 1977. 375p.

28. CIRCULO DE EMPRESARIOS : Documento Base para el Estudio de un Modelo de Seguridad Social en España. Madrid, 1979, 244p.

29. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS : Participación de los trabajadores y estructura de las empresas. Libro Verde. M. de Trab. Madrid. 1979, 194p.

30. " " " " : Los problemas de la Seguridad Social. Temas de reflexión. Comunicación de la Comisión al Consejo. En: RSS Ener.-Marz. 1983, Nº17, p.177-189.

31. CREUTZ, Helmut : "La Organización Administrativa de la Seg. Soc. en los grandes textos internacionales con especial referencia a la participación de los interesados". RSS Oct.-Dic. Nº4, Madrid 1979. p.65-75.

32. DESDENTADO BONETE, Aurelio : "Participación y burocracia en la gestión de la Seguridad Social española". Cuad. de Der. del Trab. Madrid, 1978, Nº4, pág. 335-344.

33. DURAN LOPEZ, Federico
RODRIGUEZ SANUDO, Fermín
MARTIN VALVERDE, Antonio : "Evolución del derecho de la Seguridad Social". Rev. Papeles de Economía Española, Nº12/13. Madrid, Nov. de 1982, p.178-186.

34. ESTEBAN VELASCO, Gaudencio : Participación de los trabajadores en la empresa y reforma de las sociedades anónimas. Inst. Est. Fiscales. Min. Trab. Cuad. Laboral. Serie Empresa. Madrid, 1980, 205p.

35. FAGOAGA, Manuel : "El control de la gestión Administrativa de la Seguridad Social". En: Rev. de Polit. Soc., Nº123, Jul.-Spt. 1979, C.E.C., p.131-141.
36. FALCO GARCIA, José : "Comentarios sobre la reforma de la Seguridad Social". En: El Der. del Trab. y la Seg. Soc. en la década de los ochenta. Inst. Univ. de Relac. Labor. U. de Zaragoza, 1983, p.421-429.
37. FERNANDEZ, Tomás : "Derecho Administrativo y Derecho de la Seguridad Social". En: Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. VV.AA. Inst. Est.labor.Madrid, 1984, p.27-42.
38. FERNANDEZ GONZALEZ, Víctor : "Cogestión, grados y esferas". (Teoría general). En: Diecisiete Lecciones... Op.cit. p.73-84.
39. FERNANDEZ PASTRANA, José : "La administración de la Seguridad Social: análisis de una reforma". RSS Jul.-Sept. 1979, Nº3, p. 41-67.
40. FUENTES QUINTANA Enrique, y BAEREA TEJERO, José : "Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social". Rev. Papeles de Economía española. Nº12/13, Madrid, Nov. 1982, p.20-106.
41. GALA VALLEJO, César : Gestión Institucional en la Seguridad Social. Nuevo Ordenamiento. Min. Trab. Serv. Public., Madrid, 1980, 2441p.
42. GARCIA BECEDAS, Gabriel : Democracia y relaciones laborales. Akal Madrid, 1982, 222p.
43. GARCIA de ENTERRIA, Eduardo : "La participación del administrado en las funciones administrativas". RSS. Nº4, Oct.-Dic.Madrid, 1979, p.11-23.
44. " " , y FERNANDEZ, Tomás : Curso de Derecho Administrativo. Ed. Civitas, Madrid, 1982, T, I y II.
45. GARCIA NINET, José : "Las entidades gestoras de la previsión social italiana" RSS. Oct.Dic. Nº4, Madrid 1979, p.157-208.
46. GARCIA SAN MIGUEL, Luís : La sociedad autogestionada: una utopía democrática. Fac. de Der. U. Complutense. Madrid, 1980, 190p.

47. GARRIDO FALLA, Fernando: Tratado de Derecho Administrativo. C.E.C. 1980. T.I y II,
48. " " " : Comentarios a la Constitución. CIVITAS Madrid, 1980. 1836p.
CAZORLA, Luis,
ENTRENA, Rafael y
otros
49. GARRIDO FALLA, : La Administración en la Constitución. C.E.C., Madrid, 1980, 132p.
BAEMA del ALCAZAR y
ENTRENA CUESTA
50. GIUNI, Gino : Derecho Social. Serv. Public. M. Trab. y Seg. Soc. Madrid, 1983, 390p.
51. GONZALO GONZALEZ, : "La participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social española" RSS. Nº5 En.-Marz. 1980, p.7-30.
Bernardo y
FERRERAS ALONSO, Fidel:
52. INSTITUTO DE ESTUDIOS: UN nuevo modelo europeo de Seguridad de SANIDAD y SEGURIDAD Social. El proyecto de Código de SOCIAL Lovaina, Madrid, 1978, 213p.
53. " " " " : Un nuevo sistema de Seguridad Social en el marco de la Constitución y de los Tratados Internacionales. Est. realizado por Confed. Nac. de Entidades de Prev. Soc. Madrid, 1983, 599p.
54. " " " " : Cuadros comparativos de los regímenes de seguridad social aplicables en los Estados miembros de las Comunidades europeas y en España. Reg. General. Inst. Est. Lab. y S.S. y Comisión de las C. Europeas, Madrid, 1982, 192p.
55. " " " " : La estructura actual de la Seguridad social y su reforma. (monografías de Seg. Soc.) Madrid, 1981, 172p.
56. JIMENEZ, Paulino : "Derecho privado y Derecho de la Seguridad Social". En: Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. Inst. Est. Lab. y de S.S. y Min. de trab. y S.S. Serv. de Public. Madrid, 1984, p.445-454.
57. JUANES FRAGA, Enrique : "Vías previas en materia de Seguridad Social". En: Jornadas tec. sobre. Seg. Soc. Recién citada, p.227-240.
58. LEVINSON, Charles : La democracia industrial. Asociac. para el Progreso de la direc. Madrid, 1977 316p.
59. LOPEZ GANDIA, Juan : "Seguridad Social y crisis económica: Un ajuste de cuentas con el 'welfare state'" En: El Derecho del Trabajo y

- de la Seg. Soc. ante la crisis económica. I Jornadas de la Fac. de Der. U. Complut. Secc. Public. Madrid, p.359-387.
60. MACPHERSON, C.B. : Pluralismo, individualismo y participación. Rev. Alternativas Nº1. Stgo Chile, 1983, p.38-48.
61. MANRIQUE, Fernando : Manual de derechos de la Seguridad Social. U. de Deusto. Bilbao, 1984, 541p.
62. MANRIQUE LOPEZ, Fernando : "La gestión privada frente a la gestión pública en la reforma de la Seg. Soc. en España". En: El Der. del Trab. y la S.S. en la década de los ochenta. U. de Zaragoza 1983. P.431-456.
63. MARTIN VALVERDE, Antonio, RODRIGUEZ SANUDO, Fermin y DURAN LOPEZ, Federico : "La racionalización de la gestión". Rev. Papeles de Economía española. Nº12/13. Madrid, Nov. de 1982. p.129-138.
64. MARTIN VALVERDE, Antonio : "El ordenamiento de la Seguridad Social evolución histórica y situación actual". En: Jornadas Técnicas sobre Seg. Soc. Inst. Est. Lab. y S.S. Madrid, 1984, p.43-56.
65. " " " : "Realidad Actual de la Seguridad Social en España". En: El Der. del Trab. y la S.S. en la década de los ochenta. U. de Zaragoza, 1983, p.407-419.
66. MARZIALE, Franco : "Algunas ideas para una reforma de la Seguridad Social". En RSS ener.-febr. Nº1, Madrid, 1979, p.25-55.
67. MERRIFIELD, Leroy S. : "La participación del trabajador en las decisiones de la empresa". Civitas. Rev. española de Der. del Trab. Nº12, 1982, pág.501-520.
68. MINISTERIO DE TRABAJO: Libro Blanco de la Seguridad Social. Subsec. S.S. Madrid, 1977, 743 p.
69. MONTALVO CORREA, Jaime: "El concepto del sindicato más representativo en los sistemas sindicales europeos". Cuad. Lab. M. de Trab. y S.S. Madrid, 1980, 87p.

70. MONTOYA MELGAR, Alfredo : "La participación de los trabajadores en la gestión de la empresa y los antecedentes del régimen de jurados". En: Diecisiete lecciones... Op.cit.p.27-47.
71. MULAS GARCIA, Alejandro : La materia laboral y de la Seguridad Social en el Estado de las autonomías ACARL, Madrid, 1984,22p.
72. NACIONES UNIDAS : Informe sobre la situación social en el mundo. Nueva York, 1983, 347 pág.
73. NOVOA FUENZALIDA, Patricio : Derecho de la Seguridad Social. Ed. Jdca. de Chile, Stgo-Chile, 1977,510p.
74. O I T : "Aspectos sociales de la industrialización". 69.Confer. Internac.1983. Informe VII, 145p.
75. OJEDA AVILES, Antonio y RODRIGUEZ SAÑUDO, Fermin : "Estructura de la empresa". Cuad. de Der. del Trab. 1978, Nº4, Madrid, P.219-227.
76. ORTIZ DIAZ, José : Las nuevas bases del Derecho de la Organización Administrativa. Tall. Graf. Urania, Málaga, 1971, 48p.
77. PALOMEQUE LOPEZ, Manuel : "Los derechos a la Seguridad Social y a la Salud en la Constitución". En: Der. del TRab. y de la Seg. Soc. en la Const. C.E.C. Est. de TRab. y Prev. Madrid, 1980, p.201-226.
78. PAREJO ALFONSO, Luciano : Estado Social y Administración Pública. Civitas. Monografía, Madrid, 1983,326p.
79. PENDAS DIAZ,Benigno : Organización Administrativa de la gestión de la Seguridad Social. Tesis. Serv. de Repografía. U. Complut.,Madrid 1983, 490p.
80. PEREZ BOTIJA,Eugenio: "Aportaciones del Derecho Administrativo al Derecho del Trabajo". En: Est. en homenaje a Jordana de Pozas. Vol.3. Inst. de Est. Polít. Madrid, 1961, p.1-4.
81. " " " : "Reflexiones acerca de las doctrinas que sobre seguridad social contiene la Encíclica 'Mater et Magistra'". En: RISS, Nº5, 1961, p.1185-1203.
- 82: " " " : "¿Socialización de la Seguridad Social?" En: Cuad. de Polit.Soc.Nº14,1952,Madrid p.7-26.

83. PEREZ LEÑERO, José : Fundamentos de la Seguridad Social. Aguilar, Madrid, 1956, 268p.
84. PERPINA RODRIGUEZ, Antonio : "Democracia y Seguridad Social". En: RISS Nº6, 1976, p.1627-1644.
85. PERRIN, Guy : "La Seguridad Social como ideología y como realidad". En: RISS, Nº1, 1969, p.151-176.
86. " " : "Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para una reforma de la Seguridad Social". Rev. Papeles de Economía Española. Nº12/13. Madrid, 1982, p.479-496.
87. " " : "Estudios previos a la reforma de la Seguridad Social". En: RSS, En.-Marz. Nº1. Madrid. 1979, p.9-24.
88. RABARAN, Mariano : Los fondos de pensiones. Su futuro en España. Inst. de Est. Econom., Madrid, 1984.
89. RAMIREZ, Manuel : "Participación y pluralismo en la Constitución de 1978". En: Est. sobre la Const. española de 1978. Fac. Der. U, Zaragoza, p.57-69.
90. RAYON ZUAREZ, Enrique : "Gestión y control de la Seg. Soc. en Holanda". RSS, Oct.-Dic. 1979, Nº4, p.141-156.
91. REDECILLAS LOPEZ, Antonio : "La reforma del sistema de pensiones en la Seguridad Social chilena". En: RSS. Jul.-Sept.. Madrid 1982, Nº15.
92. RODRIGUEZ BOTI, Francisco : "Derecho Administrativo y derecho de la Seguridad Social". En: Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. Inst. Est. Lab. y de la S.S. Min. de Trab. y S.S. Madrid, 1984 p.345-352.
93. RODRIGUEZ PIÑERO, Miguel : "La Seguridad Social ante la crisis económica". Rev. Papeles de Econom. Española. Madrid, Nº12/13, 1982, p.139-154.
94. " " " : "Antecedentes, génesis y significado de la 'Carta Social Europea'". Rev. de Polit. Soc. Nº53, En.-Marz. 1962, p.133-195.
95. " " " y, OJEDA AVILES, Antonio : Legislación Laboral. 2ª ed. Tecnos, Madrid, 1984, 443p.

96. RODRIGUES SANTOS,B. : Comentarios a la ley de Seguridad Social. Madrid 1983, Vol.I
97. RUIZ BRAVO,Gaudencio : "La Seguridad Social como parte de una política pública". En:RSS, Nº14, Abr.-Jun.Madrid, 1982, p.123-136.
98. SALA FRANCO,T. : "La Seguridad Social y las Comunidades autónomas". En: Jornadas Técnicas sobre Seg. Soc. Inst.Est. Lab. y S.S. Madrid, 1984, p.57-90.
99. SAGARDOY BENGOCHEA, : "La Organización democrática de la Seg. Soc.". RISS Nº3, 1977, Madrid, p.775-795.
Ivan
100. " " " : "La cogestión en las empresas públicas". En: Diecisiete lecciones...Op.cit. p.221-239.
101. " " " : "La reforma de la empresa". Rev. del Trab. nº48, 4º trim.1974, p.7-29.
102. SANCHEZ MORON,Miguel : "Sobre el concepto de participación en la Administración pública".RSS.Nº4, Oct.-Dic., Madrid, 1979, p.25-64
103. " " " : La participación del ciudadano en la Administración pública. C.E.C. Madrid, 1980, 292p.
104. SUAREZ FERNANDEZ, : "Organización Administrativa de la Seg. Soc. en el Gran Ducado de Luxemburgo. Est.especial de la participación de los interesados". RSS. Oct.-Dic.Nº4, Madrid,p.240-259.
Alejandro
105. SUAREZ GONZALEZ, : "La Seguridad Social y la Constitución de 1978" Rev. Papeles de Economía española. Nº12/13. Madrid, 1982, p.119-128
Fernando
106. SUÑER, Enrique y :
MATOSES, Javier : "La Seguridad Social como servicio público".En: Jornadas Técnicas sobre Seg. Soc. Inst. de Est. Lab.y de Seg. Soc. Madrid, 1984, p.209-226.
107. TOMASETTA,Leonardo : Participación y autogestión. Amorrortu B.Aires, 1972, 301p.
108. UCIEDA SOMOZA, : "Algunas conexiones entre el Derecho de Seguridad Social y el Derecho Administrativo, en Procedimiento, recursos, constitución y funcionariado". En:RSS,Abr.-Jun. 1980, Nº6, p.79.-134.
Enrique

109. VV.AA. : El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en la década de los ochenta. Inst. Univ. de Rel. Lab. U. de Zaragoza, 1983.
110. VV.AA. : Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución. C.E.C. Madrid 1980.
111. VV.AA. : Diecisiete lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa. U.Complut. Fac, de Der., Madrid, 1964, 414 p.
112. VV.AA. : Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social. Inst. de Est. Lab. y de la S.S. Madrid, 1984, 454p.
113. VV.AA. : La autogestión como utopía de una democracia real. Rev. de Fomento Social, Madrid. En.-Marz.1978,p.43-67.
114. VV.AA. : El derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica. I Jornadas de la Facultad de Derecho. Dep. de Der. de trab. U. Complutense. Serv. Public. Madrid, 1984, 451.
115. VV.AA. : La Constitución española y las Fuentes del Derecho. Inst. de Est. Fiscales. Madrid, 1979, 3 vol.
116. VIDA SORIA, José : "Acción sindical en la empresa". En: Diálogos sobre la empresa. U. de Stgo. Compost. Vigo. 1972. p.153-175.
117. " " " : "La Seguridad Social en la Constitución de 1978". En: Jornadas técnicas sobre Seg.Soc. Inst.Est.Lab. y de S.S.Madrid 1984,p 91-112.
118. " " " : "Los regímenes especiales". Rev. Papeles de Econom. Española. Nº12/13. Madrid, 1982, p.155-165.
119. VILLA GIL (De la), Luis Enrique y, DESDENTADO BONETE, Aurelio : Manual de Derecho de la Seguridad Social. 2da ed. Aranzadi. Pamplona,1979 758 p.
120. " " " " : "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978". En: Der. del Trab. y de la Seg. Soc. en la Const.C.E.C. 1980, p.411-438.

121. VILLA GIL (De la) : "La participación social en la gestión".
Luis Enrique Rev. Papeles de Econom. española. Nº
12/13. Madrid. nov. de 1982. p.197-211.
122. " " " " : "La naturaleza jurídica de la partici-
pación en los beneficios". En: Dieci-
siete lecciones ... Op.cit.p.241-249.
123. " " " " : La participación de los trabajadores
en la empresa. Inst. Est. Econom. Ma-
drid. 1980, 299 p.
124. ZACHER, Hans : "El Derecho Social en la República Fede-
ral Alemana". RSS nº3, Jul.-Sept. 1979,
p.123-146.
125. ZORRILLA RUIZ,
Manuel y,
MANRIQUE, Fernando : Transformaciones del Derecho Social. U.
de Deusto, Bilbao, 1979. 305 p.
126. PACTOS DE LA MONCLOA; Ed. G. GRáficas, Madrid, 1977 61 p.
127. ACUERDO ECONOMICO Y SOCIAL -AES- Separata de la Unión Gene-
ral de Trabajadores Xlp. s/f.
128. DIARIO DE SESIONES CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
129. PRAXIS LABORAL. Tomos sobre Seguridad Social, 1981, y sobre
Derecho Administrativo del Trabajo, 1983.
130. REPERTORIO LEGISLATIVO de ARANZADI.